

Publicado en *Anuario de la Competencia 1999* (2000, pp. 267-311)

Gestión de la competencia en el sector público

Benito Arruñada¹

Catedrático de Organización de Empresas

Universidad Pompeu Fabra, Barcelona

24 de julio de 2000

Índice

Introducción.....	2
Primera parte: Los requisitos de la competencia intraorganizativa	5
1. La organización burocrática de los servicios públicos mediante centros de gasto	5
2. La competencia interna como solución a los problemas de la burocracia	9
3. La necesidad de restringir la libertad y moderar los incentivos.....	14
Segunda parte: La competencia en el sector público español.....	19
4. Sanidad.....	22
5. Educación.....	28
6. Justicia.....	31
Reflexión final	36
Referencias.....	38

¹ Este trabajo ha contado con el apoyo de la DGEIC a través del proyecto PB95-0989. Su autor desea agradecer los comentarios recibidos de numerosos colegas y participantes en diversas discusiones y presentaciones públicas de éste y anteriores trabajos en este campo, en especial de Jürgen Backhaus, José Manuel Freire, Fernando Méndez, Cándido Paz-Ares, Celestino Pardo y Carlos Rodríguez Braun. Obviamente, ello no conlleva ninguna responsabilidad por los errores y juicios de valor que aún puedan permanecer en el trabajo, de muchos de cuyos puntos de vista discrepan. Fue publicada una versión preliminar en AES (ed.), *Avances en la gestión sanitaria*, XX Jornadas de Economía de la Salud, Palma de Mallorca, 2000, 327-66.

Gestión de la competencia en el sector público

Benito Arruñada

Resumen

Este trabajo analiza el papel de la competencia en la gestión pública, para lo cual toma como referencia la organización burocrática basada en centros de gasto que no cobran por sus servicios y suelen ser demasiado grandes e ineficientes. Para introducir competencia, se da libertad de elección a usuarios y productores, a la vez que se les responsabiliza de los costes que ocasionan sus decisiones. Se genera así un provechoso control mutuo entre usuarios y proveedores, que hace menos necesario el control jerárquico, de tipo vertical. Sin embargo, la eventual presencia de monopolios y asimetrías informativas puede ocasionar graves distorsiones y suele exigir una regulación activa, que es costosa y provoca búsqueda de rentas. Para corroborar la relevancia de este equilibrio de costes y beneficios, el trabajo analiza doce servicios públicos en los sectores de la sanidad, la educación y la justicia. Se constata la presencia de dificultades asociadas a monopolios, asimetrías informativas y búsqueda de rentas y se argumenta que, como consecuencia, se tienden a adoptar soluciones de naturaleza intermedia. Coherentemente con este argumento, se observa que en los servicios analizados o bien se emplean incentivos de baja intensidad o se restringen los derechos de decisión, de modo que no se aplican todos los elementos propios de la competencia pero tampoco se prescinde de ellos por completo. Por la moderación de los incentivos que genera, este uso incompleto de la competencia permite, además, que se puedan regular las actividades correspondientes mediante las fórmulas típicas de la Administración Pública, basadas en la reglamentación de decisiones recurrentes y la colegiación y supervisión jerárquica de un número pequeño de decisiones no regladas.

Abstract

This essay analyzes the role of competition in public management, taking as a reference a bureaucracy based on providers organized as expense centers, which do not charge users and tend to be too large and inefficient. To introduce competition, users and providers must be given freedom to decide and be made responsible for their decisions. This generates a beneficial mutual control between them, reducing the need of vertical control. The presence of monopolies and information asymmetries may provoke serious distortions, however, and it usually calls for active regulation, which is costly and generates rent seeking. To confirm the relevance of this trade-off, the article analyzes twelve public services in the fields of health, education and justice. The evidence shows that monopolies, information asymmetries and rent seeking are real concerns. As a consequence, the solutions adopted are hybrid. They constrain decision rights or apply low-powered incentives, so they do not use all the elements of competition but nor do they dispense with them all. With its weak incentives, this attenuated competition also makes possible the regulation of these services with the standard tools of Public Administration, based on standardization of procedures and hierarchical supervision of the few decisions that remain discretionary.

JEL codes: H11, H42, H51, H52, K23

Keywords: public management, competition, public services, expense centers, bureaucracy

Introducción

Gran parte de las reformas económicas emprendidas en las últimas décadas comparten el deseo de aumentar la competencia a la que están sujetos los productores de bienes y servicios. Sucede así con la desregulación de sectores privados, como, por ejemplo, la de los servicios financieros, o con la privatización de antiguas empresas públicas, como las que producen diversos tipos de energía o prestan servicios de telecomunicaciones. Simultáneamente, se han formulado, e incluso se han aplicado en algunos casos, propuestas de reforma dirigidas a introducir competencia ya no en el ámbito de la producción privada o privatizada, sino en el de los servicios cuya producción permanece dentro de la Administración Pública. Estas propuestas afectan a sectores dotados de una organización mixta, como la educación o la sanidad, y a otros sectores donde toda la producción ha estado tradicionalmente en manos públicas (por ejemplo, las prisiones) o bien se ha organizado bajo fórmulas híbridas que cabe catalogar como de “administración franquiciada” (estructura organizativa que se emplea hoy día con éxito desigual para farmacias, notarías, corredurías de comercio y registros, y que también se utilizaba, no hace mucho tiempo, para las secretarías judiciales).

Ya se trate de desregulación, de privatización o de reformas organizativas del tercer tipo, el éxito de todas estas políticas depende de cuál sea el grado de competencia efectiva que se consiga al aplicarlas. La privatización de la electricidad, el gas o las telecomunicaciones proporcionaría menos beneficios sociales si se hubieran mantenido o se restableciesen las condiciones monopolísticas que regían en sus respectivos mercados. Con mayor precisión, el éxito de tales reformas depende de que la competencia se canalice o restrinja eficientemente. Incluso en el terreno de la actividad económica puramente privada la competencia no restringida sería improductiva, como pone de manifiesto aquella que se ejerce por medios violentos o predatorios. Es más, el atributo esencial del capitalismo consiste, al menos idealmente, en haber limitado el ejercicio de la competencia a formas que, por su carácter no violento, cabe suponer socialmente productivas. En el fondo, cuanto más desarrollado se encuentra el mercado, mayor es la seguridad de los derechos de propiedad, la cual requiere descartar de raíz la posibilidad de toda apropiación de tales derechos que no haya sido voluntariamente consentida por su titular.

Al igual que en el sector privado, también en el ámbito público y en sus cercanías la competencia ha de estar restringida para ser productiva. Es más, con frecuencia ha de estar sujeta a mayores limitaciones que en el ámbito privado porque no sólo es preciso proteger los derechos de propiedad sino también constreñir el tipo y la calidad de los servicios prestados. Esta restricción del producto es, a su vez, consecuencia de dos factores. En unos casos, se deriva de una opción política por un cierto objetivo formal de igualdad en el acceso a un nivel mínimo de consumo, ya se refiera este consumo a educación, sanidad o algún otro tipo de asistencia. En otros casos, se trata de una consecuencia casi mecánica del propio proceso organizativo de la Administración Pública. Sucede aquí que, cuando las unidades en competencia producen servicios que son, a su vez, insumos de otras unidades de la Administración, es lógico que se restrinjan las características de dichos insumos intermedios, con el fin de reducir los costes de su procesamiento ulterior. Un ejemplo de ello es el funcionamiento del sistema de fe pública: La intervención notarial estandariza uno de los insumos que son fundamentales, junto con la propia información producida por los registros, en el proceso registral. A su vez, la estandarización de los servicios registrales (tanto en cuanto a la información como en lo referente a la ejecución de las sentencias) permite un

funcionamiento mucho más ágil del tráfico económico (al abaratar las posteriores transacciones que tienen como objeto los derechos registrados) y del sistema judicial.

Sea cual sea su causa, esta restricción de la competencia exige una política o gestión muy atenta a las características específicas de la actividad correspondiente. Se precisa, en otros términos, una gestión pública que sepa manejar la competencia como instrumento gerencial, encauzando sabiamente los potentes incentivos que genera y combinando dos herramientas que son, en principio, diferentes en cuanto a su propósito y metodología: la política de la competencia y la gestión pública.

No se trata, además, de una competencia “interorganizativa”, entre organizaciones, sino “intraorganizativa”, dentro de divisiones o departamentos de una misma organización. Esta competencia intraorganizativa en el seno de la Administración es similar a la que se desarrolla a menudo dentro de empresas multidivisionales. Por ello, los problemas que plantea no son completamente nuevos aunque sí más complejos². Las grandes empresas multidivisionales tienen una larga experiencia en su tratamiento y han desarrollado múltiples fórmulas para manejarlos. Al igual que la Administración Pública, estas grandes empresas sufren de modo constante la proclividad de sus unidades burocráticas a crecer en exceso y prestar servicios ineficientemente a las demás divisiones de la empresa. Estos fallos no se corrigen de raíz más que cambiando los incentivos de ambas partes. Por un lado, los de los “clientes” o usuarios internos, haciéndoles pagar por los servicios que adquieren de sus centros de gasto. Por otro lado, los de los “proveedores” internos, privándoles del monopolio que venían disfrutando respecto a la prestación de tales servicios. En el límite e incurriendo en costes importantes, se intenta recrear un sucedáneo de mercado dentro de la empresa (por ello se habla en ocasiones de “mercados internos” para estas reformas). La dirección general de la organización correspondiente pasa entonces a ejercer como regulador de la competencia que empiezan a protagonizar sus divisiones internas.

Este trabajo examina las dificultades que surgen cuando se introducen elementos de este tipo de competencia interna en el seno de la Administración Pública. Previamente, conviene precisar cuál es la situación de partida que se intenta remediar con tales reformas, tarea que se aborda en la sección 1 desde el punto de vista de los problemas típicos que padece la organización burocrática basada en “centros de gasto”. Seguidamente, en las secciones 2 y 3 se examinan, respectivamente, las posibilidades y las dificultades que plantea la transformación de estos centros de gasto en unidades sujetas en alguna medida a una lógica de competencia interna. La segunda parte del trabajo analiza las soluciones competitivas que han sido empleadas o propuestas para la organización de doce subsectores ubicados en tres áreas diferentes del sector público español: la sanidad, la educación y la justicia, áreas que se tratan en las secciones 4, 5 y 6, respectivamente.

Finaliza el trabajo con una reflexión de carácter normativo sobre las restricciones que ha de tener en cuenta el gestor público para hacer un buen uso de las posibilidades que le brinda la competencia. En esencia, no sólo ha de regular el mercado para contener los efectos perversos de los monopolios y las asimetrías informativas que suelen presentar los servicios públicos. Ha de considerar, también, que las limitaciones inherentes a la propia actividad reguladora favorecen la adopción de aquellas soluciones que emplean incentivos de baja potencia o restringen la libertad de los participantes, gracias a lo cual no requieren una regulación que, por ser muy activa o políticamente costosa, causaría elevados costes de

² “El diseño de sistemas de control en las grandes empresas es ya una tarea ingente, pero en varios órdenes de magnitud más sencilla que el sistema de control de una administración pública” (Arrow, 1970, 229).

búsqueda de rentas, bastándoles, en cambio, con fórmulas de regulación o gestión relativamente automática, más tradicionales y baratas.

Primera parte:

Los requisitos de la competencia intraorganizativa

1. La organización de los servicios públicos mediante centros de gasto

1.1. La organización de los servicios públicos

La organización de los servicios públicos es muy variada, como veremos con algún detalle en la segunda parte de este trabajo. No obstante, como referencia y punto de partida, conviene considerar una solución relativamente simple que, además, es seguramente la más común y representativa. Muchos servicios públicos y algunos de los departamentos en que se suelen dividir todas las organizaciones de cierto tamaño suelen organizarse bajo fórmulas que, en la jerga propia del control de gestión, se suelen denominar “centros de gasto discrecional” o, más simplemente, “centros de gasto”³. Este tipo de centro funciona sobre bases presupuestarias. Simplemente, a cada centro o unidad se le asigna un presupuesto de gastos con el que ha de prestar servicios a otros departamentos o usuarios, en general sin cobrarles por ellos. Si es que se lleva a cabo, la evaluación del rendimiento de los centros se basa en indicios y juicios subjetivos aproximados. Gran parte de las decisiones sobre qué producir, para quién e incluso el cómo suelen estar centralizadas o sujetas a procedimientos reglados de decisión⁴.

En las empresas, el uso de estas pautas organizativas suele circunscribirse a aquellas áreas que presentan unas características tales que dificultan la medida de sus actividades, no sólo en términos de eficiencia sino incluso de eficacia: allí donde no sólo es difícil relacionar los

³ Véase, por ejemplo, Kaplan y Atkinson (1989, 531-33).

⁴ En el plano formal, muchos centros de gasto (sobre todo en el ámbito público) disponen así de escasa discrecionalidad. No obstante, veremos que su ventaja informativa les proporciona informalmente un margen de discrecionalidad real considerable para asignar recursos internamente y manipular las decisiones centrales de asignación de recursos y elección de procedimientos. En particular, cuando se trata de servicios profesionales, como sucede en muchos ámbitos del sector público, la reglamentación formal de los procesos productivos suele ser muy detallada, pero eso no impide que el funcionario disfrute de considerable discrecionalidad sobre la calidad y productividad de su trabajo.

recursos consumidos y los servicios prestados por los centros, sino incluso definir y evaluar el grado en que consiguen los objetivos. Suelen presentar estas características, sobre todo, los departamentos centrales y la propia dirección general de las empresas. Todos ellos producen servicios que tienen algunas de las características de los “bienes públicos” para el resto de la organización: o no existe rivalidad en el consumo o no es fácil excluir de su consumo a los usuarios. La dificultad de medida suele obedecer a la naturaleza de los recursos y tecnología que utilizan y de los servicios que prestan. Por un lado, emplean recursos de difícil imputación, por su alto contenido en capital humano y por tratarse de costes comunes o imputables a muy diversos usuarios y productos. Adicionalmente, muchos de sus procesos productivos están poco estandarizados. Suelen prestar, además, una gran variedad de servicios, ya sea a otros departamentos de la misma organización o bien a clientes externos. Por último, la naturaleza de muchos servicios es intangible. Su calidad es tan importante como difícil de evaluar, al incorporar elementos subjetivos. A menudo, sólo los usuarios conocen la calidad y ese conocimiento es difícil de trasladar a quien tiene la autoridad necesaria para tomar decisiones correctoras. En el peor de los casos, ni siquiera los usuarios conocen la calidad real. Sucede así, en particular, cuando las actividades son intensivas en capital humano y, por ello, su calidad sólo es evaluable por personal cualificado.

En la Administración Pública, también la tecnología restringe las posibilidades de medida, pues muchas de sus actividades presentan esos mismos condicionantes. Sucede así, en especial, en la producción de bienes públicos, en los cuales no es posible excluir a ningún ciudadano de su consumo (por ejemplo, la defensa, la policía o el desarrollo del ordenamiento jurídico). Las dificultades de medida son mucho menores en los servicios que constituyen el núcleo del “Estado del Bienestar”, como la sanidad y la educación o las pensiones y demás seguros. Se trata de servicios privados, en el sentido de que es posible excluir a los beneficiarios de su consumo (con la excepción de efectos externos que, de todos modos, constituyen la menor parte de la utilidad que proporcionan). Sin embargo, pese a su carácter privado, se optó en su día por proporcionarlos gratuitamente. Además, junto con la gratuidad, se adoptó en muchos casos la organización propia de los centros de gasto discrecional, consistente en asignar un presupuesto al funcionario o departamento proveedor y no retribuirles con base en su rendimiento⁵. Ambas pautas contrastan con las que se solían adoptar hasta entonces para los servicios públicos con utilidad privada. Sobre todo en aquellos servicios reorganizados durante el siglo XIX (desde la justicia a los registros, la farmacia y, en alguna medida, incluso la educación) se introduce una fuerte regulación de la actividad para servir fines públicos pero se mantiene el cobro de precios explícitos al usuario y se dota de fuertes incentivos a los proveedores. Esta gran potencia de los incentivos proviene de que, adaptando el modelo de enajenación de oficios del Antiguo Régimen, se sitúa a los proveedores en la posición de un franquiciado público, retribuido residualmente tras pagar a los demás recursos bajo su responsabilidad.

Excede las pretensiones de este trabajo discutir las posibles causas de que en el Estado de Bienestar se optase por una solución diferente y de que en la actualidad muchas de sus reformas utilicen los principios de la organización adoptada en el XIX para los servicios con utilidad privada. Baste con señalar algunos apuntes. Desde un punto de vista positivo, la

⁵ En nuestro país se ha extendido el uso de sueldos fijos incluso en fechas muy recientes, en detrimento de formas intermedias adoptadas con anterioridad. Por ejemplo, una reforma emprendida en los años ochenta sustituyó la anterior retribución capitativa de los médicos de asistencia primaria por un sueldo fijo, fórmula insólita en países desarrollados. (Merece destacarse el hecho de que la retribución capitativa es una solución intermedia que, unida a la libertad de elección por los usuarios, favorece la productividad sin motivar inducción de demanda).

propia asunción de esos servicios por el Estado puede responder a objetivos de redistribución de riqueza a favor de usuarios o productores, objetivos que son incompatibles con, respectivamente, el cobro de precios explícitos y la adopción de determinadas formas de organización. Alternativamente, desde un punto de vista normativo, que presupone un decisor desinteresado, cabe también pensar en la presencia de diversos factores que desaconsejan o alivian las malas consecuencias de una solución consistente en precios nulos e incentivos débiles. Por un lado, si bien los sueldos fijos reducen los incentivos a la productividad, también contienen la inclinación que muestran los profesionales pagados por rendimiento a inducir una mayor demanda, sobre todo cuando el usuario paga un precio nulo. Por otro lado, el bajo rendimiento se corresponde con salarios también reducidos, lo que reduce las dificultades presupuestarias. Por último, al no retribuir por rendimiento, es lógico que se considerara menos necesario medir dicho rendimiento.

1.2. *La patología de la burocracia*

Tanto si se ubican en el sector público como en el privado, los centros de gasto padecen una proclividad crónica a alcanzar una dimensión y un nivel de gasto excesivos⁶. Contribuyen a este resultado dos circunstancias, asociadas, por una parte, a los incentivos de los productores y de los usuarios, y, por otra, a la desventaja informativa del encargado de controlar la actividad.

En cuanto a los incentivos, suele suceder, por un lado, que la retribución, el poder y las expectativas de ascenso de los responsables del centro de gasto —y, en general, de todos los que trabajan en su seno— aumentan al hacerlo el presupuesto asignado al centro, por lo cual

⁶ Véanse los trabajos clásicos de Niskanen (1968, 1971). Aunque es suficiente para los fines del presente trabajo, esta caracterización de la conducta de los centros de gasto es una simplificación, en especial cuando se aplica en el ámbito del sector público. La literatura examina toda una variedad de complicaciones, de desigual importancia. Por ejemplo, se observa que la conducta de muchos miembros de organizaciones burocráticas está más dirigida al ocio que al crecimiento (Peacock, 1983); pero esta conducta se observa sobre todo en escalones jerárquicos inferiores. Asimismo, se considera que el responsable de un departamento burocrático buscará aumentar no el presupuesto total a su disposición, sino aquellas categorías de gasto que le proporcionan mayor utilidad personal (Dunleavy, 1985, 1991). Por ejemplo, preferirá aumentar los recursos empleados en la unidad antes que los recursos transferidos a terceros a través de la misma. Se ha señalado también que estos modelos burocráticos presuponen una autonomía que sólo existe en ciertas administraciones, sobre todo, la estadounidense (por ejemplo, Peters, 1996, 26-27). Sin embargo, esta crítica presta más atención a la autonomía *formal* y a sus efectos a corto plazo que a la autonomía *de hecho* que proporciona la asimetría informativa, y sobre todo, la colusión implícita entre proveedores y usuarios, y los efectos a largo plazo, que son parecidos con relativa independencia del grado de autonomía formal. La limitación más importante se refiere a nuestro juicio a que esta caracterización del modelo de conducta burocrática es más representativa de aquellos departamentos que proporcionan servicios de carácter privado, pues pueden emplear a los usuarios como excusa e “infantería de choque” en la batalla presupuestaria. Cuentan entonces con una ventaja notable respecto a los centros proveedores de servicios públicos, cuyos servicios son con frecuencia poco visibles. La teoría coincide en este punto con el argumento según el cual las burocracias tienden a proporcionar bienes *privados* en exceso pero, por el contrario, escatiman en la producción de bienes públicos (por ejemplo, Breton [1974]). Downs (1960) también argumentaba que, por lo remoto de los beneficios que proporciona el gasto público y la incertidumbre de sus resultados, existe en las democracias una tendencia a que el volumen de gasto sea inferior al que desearía una ciudadanía bien informada. Su análisis ignora, sin embargo, el interés de la burocracia en aumentar el volumen de gasto, así como el importante papel informativo de las crisis (por ejemplo, los beneficios del gasto en salud pública son remotos pero se tornan muy visibles cuando se produce una epidemia o un envenenamiento masivo) y la función informativa de la actividad política.

todos ellos tienen un interés común en agrandarlo. Por otro lado, cuando los usuarios no pagan por los bienes y servicios que adquieren o cuando lo que pagan no varía con su nivel de consumo, la mayoría de ellos tiende a demandarlos más allá del nivel óptimo, aquél en el que se igualarían el coste y el valor marginal para la organización o la colectividad. Obviamente, esta posibilidad es más probable cuando se trata de bienes o servicios de utilidad positiva.

Por su parte, el responsable de asignar y controlar el uso de los recursos tiene graves dificultades para determinar el presupuesto óptimo de los centros de gasto, pues carece de información para distinguir qué hay o no de valioso en el consumo de los servicios que prestan tales centros. Adicionalmente, incluso si consiguiera establecer el presupuesto de cada centro de gasto en su nivel óptimo, tendrá dificultades para evaluar la ejecución de dichos presupuestos óptimos. Por ejemplo, ni el déficit ni el superávit de un centro de gasto indican por sí mismos ni derroche ni eficiencia, ya que no se miden los productos de dicho centro. Además, los gerentes de los centros de gasto tienen interés en mantener la desventaja informativa que padece el responsable presupuestario. Se resistirán, por ello, a toda política dirigida a medir la cantidad o calidad de los servicios. Por el mismo motivo, tenderán a ocultar la disponibilidad de recursos ociosos y rara vez presentarán superávit presupuestarios, los cuales pudieran interpretarse como señal de que les sobran los recursos. Preferirán, en cambio, gastar todos los recursos disponibles, aunque sea mediante compras de escasa utilidad. De modo similar, los usuarios tenderán a exagerar su valoración del consumo.

Debido a estas asimetrías informativas, a lo más que cabe aspirar es a contener el problema dentro de límites sostenibles, mediante paliativos de incierta eficacia, como la vigilancia y la revisión de los presupuestos. A menudo, se adopta un procedimiento incrementalista, de modo que no se cuestiona el volumen de recursos y se evalúan tan sólo las nuevas asignaciones y los ocasionales recortes de recursos. Los intentos de elaborar nuevos presupuestos con “base cero”, revisando todos los conceptos de gasto son, en la práctica, tan costosos como ineficaces. Dada la proclividad de los centros de gasto a engordar en exceso, es frecuente que sufran recortes presupuestarios cuando la organización de la que forman parte atraviesa épocas de vacas flacas⁷, ya se trate de una empresa que entra en pérdidas, un Ayuntamiento al que le cortan el suministro eléctrico o un Gobierno que desea cumplir las condiciones establecidas para una unificación monetaria. Estos recortes presentan varios problemas, sin embargo. Por un lado, suele ignorarse en qué áreas es más rentable reducir gastos o, aun sabiéndolo, puede ser imposible aplicar recortes diferenciados. Con frecuencia, las crisis originan recortes generalizados, quizá para contener los costes que genera la propia batalla presupuestaria. Por otro lado, sus efectos son, como mucho, transitorios. El mal tiende a reproducirse al poco tiempo, ya que tales recortes no atacan el origen del problema, enraizado en los intereses de los centros y de sus clientes, y agravado por las dificultades informativas que padece el responsable de la asignación presupuestaria. En el peor de los casos, los recortes ni siquiera consiguen reducir el gasto, al enfrentarse con todo tipo de rigideces y estrategias defensivas por parte de los damnificados. (La amenaza de llenar de cadáveres el despacho del gerente ha sido suficientemente socorrida como para constituir una categoría en algunos tratados de sociología hospitalaria. Ilustra el fenómeno la polémica suscitada en mayo de 2000 por los cirujanos cardíacos españoles acerca de los fallecimientos de algunos de sus pacientes cuando estos últimos se encontraban en lista de espera quirúrgica⁸).

⁷ Véanse, por ejemplo, las propuestas de Neuman (1975) para racionalizar estos procesos.

⁸ Véanse, para un resumen de los antecedentes y de las decisiones adoptadas, diversos artículos publicados en *El País* (7 de junio, 2000).

2. La competencia interna como solución a los problemas de la burocracia

Alternativamente a estos tratamientos paliativos, cabe aplicar una cura más radical a los centros de gasto, cura que consiste en modificar los incentivos de los participantes de un modo tal que se eviten de raíz las limitaciones informativas que impiden solucionar correctamente el problema presupuestario. Sirve como referencia a este tipo de reforma el mercado libre, ya que éste se caracteriza precisamente porque en su seno la conducta de los decisores está controlada de forma automática sin necesidad de procesar información centralmente. La manera más simple y radical de recrear un efecto de este tipo consiste en cobrar por los servicios que prestan los centros de gasto, de modo que los usuarios controlen de forma automática su cantidad y calidad. De este modo, se corrige la tendencia al exceso de demanda que sufren de forma endémica y se explota la información del usuario sobre la calidad. Si, simultáneamente, se liga la retribución de los responsables del centro a un indicador de su rendimiento, dichos responsables tendrán interés en rentabilizar el uso de los recursos. Veremos que esta recreación del mercado puede efectuarse en grados muy diversos, incorporando un número variable de los elementos que la caracterizan.

2.1. *La naturaleza del control: Libertad y responsabilidad como determinantes de la conducta*

En teoría, existe un gran número de posibilidades para este tipo de transformación de los centros de gasto; sin embargo, las características distintivas y fundamentales de toda esta variedad de soluciones quedan definidas por tan sólo dos variables: la libertad y la responsabilidad. La libertad se refiere al grado de discreción con que deciden los participantes. La responsabilidad a los mecanismos que ajustan sus intereses y motivan un uso eficiente de su libertad para tomar decisiones. Ambas dimensiones configuran un espacio de soluciones con una gran variedad de posibilidades, entre las que ha de elegir quien efectúa el diseño organizativo (Tabla 1). A analizarlas se dedica el resto de este trabajo. Primero, con carácter general, en lo que queda de esta primera parte. Posteriormente, con carácter concreto y casuístico, en la segunda parte⁹.

⁹ Sobre los elementos del control organizativo, véanse, en especial, Arrow (1964) y Jensen y Meckling (1995). Arrow formula el control organizativo como la interacción de reglas operativas y de *enforcement*. Jensen y Meckling expresan estas reglas operativas como asignación de derechos de decisión (libertad) y distinguen dos fases en el *enforcement* (responsabilidad): la evaluación y la compensación del rendimiento.

Tabla 1. Dimensiones de diseño: Libertad y responsabilidad de los participantes

	<i>Libertad: derechos de decisión de los participantes</i>	<i>Responsabilidad: evaluación del rendimiento e incentivos</i>
Usuarios	Elección de proveedor: <ul style="list-style-type: none"> - Dónde: dentro o fuera de la organización - Por quién: por el usuario, por un representante, por un <i>gatekeeper</i> 	Coste de oportunidad: <ul style="list-style-type: none"> - Precio - Copago parcial - Factura-sombra - Ideología
Proveedores	Discrecionalidad para: <ul style="list-style-type: none"> - Organizar la actividad - Contratar internamente - Contratar externamente 	Divisionalización: <ul style="list-style-type: none"> - Centros de responsabilidad (de beneficio, de coste, de inversión). - Administración franquiciada - Precios de transferencia Función retributiva individual: <ul style="list-style-type: none"> - remuneración por rendimiento - carrera profesional

La libertad viene dada por la distribución de derechos de decisión. En los centros de gasto típicos del sector público, muchas decisiones suelen estar centralizadas, mientras que, con las reformas competitivas, se delega un mayor conjunto de decisiones en usuarios y proveedores. Asimismo, en los centros de gasto la responsabilidad depende esencialmente de un control jerárquico o vertical, dirigido evaluar el cumplimiento (más que el rendimiento) y, en el mejor de los casos, retribuirlo a largo plazo. Con la competencia intraorganizativa, este control vertical pasa a ser complementario del control horizontal y mutuo que ejercen, según los casos, o bien los departamentos clientes o los usuarios finales sobre los departamentos proveedores, a través de sus decisiones de compra, así como los proveedores sobre sus clientes mediante su política de precios.

La existencia de este control horizontal no hace menos necesario, sin embargo, el control vertical por parte del superior jerárquico responsable tanto de los usuarios como de los centros proveedores¹⁰, aunque sí transforma su naturaleza. El control vertical ha de asegurar que el control mutuo entre usuarios y proveedores funcione correctamente, de modo que ambos tipos de departamentos se comporten de la manera que interesa a la organización y no aprovechen su libertad en beneficio propio y en contra del interés colectivo. Para que, por ejemplo, las decisiones de los usuarios contribuyan al control de sus proveedores es preciso que el rendimiento de éstos sea evaluado y retribuido, y que las decisiones de los usuarios influyan debidamente en esa evaluación. En la medida en que, por el contrario, la evaluación del rendimiento de los proveedores sea incorrecta o incompleta, será más difícil que las decisiones de los usuarios puedan constituir un control eficaz de dichos proveedores.

¹⁰ Si acaso, el control vertical será más intenso, pues los centros usuarios y proveedores toman ahora por sí mismos un mayor número de decisiones que antes se tomaban centralmente. Ocurrirá así, sobre todo, si a la mayor libertad se asocian incentivos más intensos, en aplicación de un conocido principio de la teoría de incentivos que afirma que al aumentar la intensidad de los incentivos corresponde utilizar un control más eficaz. (Véase, para una introducción a este “principio de intensidad de la supervisión”, Milgrom y Roberts [1992, 226-28]).

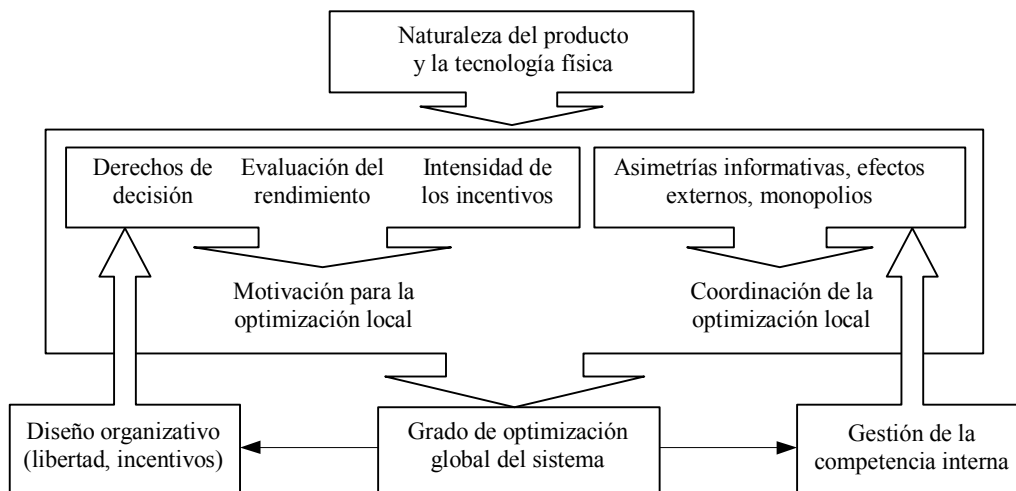
2.2. *Diseño y gestión de la competencia intraorganizativa*

La tarea del responsable de una reforma dirigida a introducir mayor competencia en una organización basada en centros de gasto comprende un cambio inicial en el diseño organizativo y su posterior gestión continuada. En cuanto al diseño, ha de elegir una determinada estructura organizativa, entendiendo como tal, esencialmente, la concreción operativa del binomio que forman la libertad y la responsabilidad de los gerentes divisionales. En otras palabras, ha de decidir, por un lado, qué derechos de decisión delega a los usuarios y proveedores y qué derechos se reserva; y, por otro lado y en paralelo, deberá poner en funcionamiento los mecanismos necesarios para controlar el uso que se hace de esas decisiones delegadas, de esa mayor libertad.

Si los incentivos de los participantes son suficientemente intensos, es de esperar que utilicen su libertad para alcanzar óptimos locales que les satisfagan personalmente. Como ilustra la Figura 1, el diseño y la gestión del sistema han de asegurar que esos óptimos locales a escala de división o departamento apunten hacia un óptimo colectivo a escala de toda la organización (o de todo el país, en el caso de un servicio público). Para ello, el diseño ha de adaptarse a la naturaleza del producto y la tecnología. Según los casos, será conveniente reasignar derechos de decisión, restringir la libertad de actuación, alterar la evaluación del rendimiento o modificar la intensidad de los incentivos. Asimismo, puede ser necesario gestionar la competencia, regulando día a día las relaciones que se establezcan en el mercado interno. Una regulación muy activa suele entrar en conflicto, no obstante, con la delegación de decisiones. En general, todo el diseño y la gestión del sistema han de buscar un equilibrio entre dos objetivos contrapuestos: la motivación de los responsables divisionales, que aumenta al hacerlo la amplitud de la delegación y la intensidad de los incentivos, y su coordinación, que mejora, en cambio, con la centralización de decisiones y el uso de incentivos menos intensos¹¹.

¹¹ La búsqueda de este tipo de equilibrio es una tarea más general, pues todos los sistemas de contabilidad interna persiguen dos fines contrapuestos. Por un lado, sirven como ayuda en la toma de decisiones, para planificar o coordinar actividades; por otro, se emplean para controlar el rendimiento de los participantes. Se tiende a interpretar sus soluciones (por ejemplo, el uso de costes históricos en lugar de estimaciones de costes de oportunidad, la dualidad de usos de los presupuestos para planificar y controlar) como fruto de un compromiso entre ambos objetivos. Véase, en especial, Zimmerman (1997).

Figura 1. Diseño y gestión de la competencia intraorganizativa



a) *El coste de oportunidad de los usuarios.* En cuanto a los usuarios¹², hemos visto que el problema típico de los centros de gasto consiste en que, enfrentados con un coste de oportunidad nulo, los usuarios tienden a demandar cantidades excesivas (exageran su valoración del consumo) y, a menudo, son demasiado benevolentes con el proveedor, sobre todo cuando éste también se encarga de racionar la inevitable escasez que origina todo precio inferior a su nivel de equilibrio. Los usuarios tienden, incluso, a aliarse con el proveedor en solicitud de mayores dotaciones de recursos. Por ello, el requisito más elemental para que estén motivados y sus decisiones contribuyan a una mejor asignación de los recursos es que el consumo del servicio correspondiente les acarree un coste de oportunidad positivo. De este modo, revelarán su valoración del servicio y el proveedor podrá recibir, si se cumplen otras condiciones, el estímulo de la competencia¹³. La manera más obvia de generar un coste de oportunidad es cobrar un precio real por las transacciones internas. Además, el pago de un precio real suele proporcionar un incentivo intenso. Sin embargo, por diversos motivos (entre ellos, el que no sea conveniente un incentivo tan fuerte), en lugar de precios reales se emplean a menudo precios nominales que dan lugar a meros apuntes contables en las cuentas de los departamentos usuarios y proveedores. En el sector público, estos pagos ficticios suelen tomar la forma de cupones (*vouchers*) con los que los usuarios pueden adquirir ciertos servicios a determinados proveedores públicos o privados. El empleo de precios nominales reduce la motivación de los usuarios, pero no tiene por qué destruirla totalmente, siempre que estos precios ficticios reflejen un coste real de oportunidad, como sucede cuando los usuarios pueden adquirir otros bienes o servicios distintos con esos recursos o, al menos, los mismos bienes y servicios, pero de proveedores diferentes.

¹² En muchos servicios del sector público, los usuarios no son departamentos sino consumidores finales, pero este hecho no resta validez al análisis. Si acaso, al tratarse de usuarios finales, no es preciso articular mecanismos artificiales de evaluación y compensación del rendimiento, excepto, acaso, cuando sufren graves asimetrías informativas respecto a los proveedores. Este hecho facilita el diseño de sistemas de competencia interna para muchos servicios públicos.

¹³ Conviene no olvidar, sin embargo, que incluso el pago de precios internos sin libertad de elección en cuanto a la cantidad de servicios ni a su precio también genera incentivos para controlar, como argumenta la teoría que interpreta en este sentido la función de la imputación de costes comunes entre departamentos y productos (Zimmerman, 1979).

b) *La organización de los centros proveedores*. En cuanto a los proveedores, las opciones genéricas más importantes son las representadas por las posibilidades de organización divisional distintas de los centros de gasto, que son los centros de coste, centros de ingreso, centros de beneficio y centros de inversión, cuyos nombres ya señalan cuál es el correspondiente indicador de rendimiento, así como la franquicia, fórmula híbrida entre organización y mercado. Obviamente, cuanto mayor sea la delegación de decisiones que le corresponde al centro en cuestión más global habría de ser el indicador de rendimiento¹⁴. De este modo, el responsable de un centro de coste suele decidir sobre cómo utilizar los recursos, pero no sobre la producción ni la calidad, y es evaluado por algún indicador del coste de producción. En los centros de ingreso, se evalúa a los responsables por la cifra de ventas o ingresos, decidiendo libremente sobre las cantidades vendidas o el precio de venta, pero no sobre ambas variables. Quien dirige un centro de beneficios ha de maximizar, a su vez, algún tipo de beneficio contable divisional y suele tener libertad para decidir no sólo sobre el empleo de los recursos, sino también sobre la producción, la calidad y los precios de los productos. En los centros de inversión, se añade a los atributos que son propios de los centros de beneficios libertad y responsabilidad sobre el uso de un mayor número de recursos, al incluir entre éstos el capital utilizado por el departamento. Por último, puede entenderse que la franquicia constituye la forma más compleja de divisionalización organizativa, pues proporciona una solución contractual híbrida, en la que el directivo pasa a ser un empresario franquiciado, dueño de buena parte de los activos (se suelen excluir la marca y la reputación) y, como tal, es retribuido con el beneficio de la explotación local, si bien está sujeto, generalmente, a un gran número de restricciones, incluso superiores a las que restringen la discrecionalidad de un responsable divisional en muchas empresas¹⁵.

Conviene aclarar que se trata de posibilidades organizativas reales, como revela el que en la Administración Pública española se hayan utilizado tradicionalmente fórmulas de “administración franquiciada” para prestar servicios de utilidad individual positiva. Estas fórmulas subsisten, en la actualidad, para farmacias, notarías y registros, y se emplean, en alguna medida, para configurar los nuevos órganos reguladores, del tipo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Tribunal de Defensa de la Competencia e, incluso, el Banco de España. Resulta cuando menos llamativo que, pese a esta evidencia, se afirme a menudo que el derecho público es inadecuado para organizar la prestación de servicios de utilidad, como son la educación o la sanidad¹⁶. Conviene subrayar, además, que esta organización franquiciada es compatible con piezas administrativas tradicionales, cuya función es probablemente la de reducir costes de búsqueda de rentas y asegurar servicios estándar, como son la entrada por oposición, el ascenso por antigüedad o la reglamentación exhaustiva de los procesos productivos.

¹⁴ Véanse, por ejemplo, Kaplan y Atkinson (1989, 529-33) o Arruñada (1990, 211-43). El sistema de evaluación de estos centros puede ser más o menos completo, al basarse en indicadores cuantitativos o monetarios e incluir o no los costes de personal o de capital. En principio, es tentador medir el rendimiento respecto a las decisiones delegadas, de modo que no se haga responsable a una división de aquellas decisiones que se toman centralmente. (En aplicación, así, del principio de “controlabilidad”, inspirador de la contabilidad por responsabilidades). Sin embargo, es deseable, a menudo, estimular a las divisiones para que influyan en las decisiones centrales, argumento que resulta útil para explicar la práctica generalizada de imputar gastos generales (Zimmerman, 1979; 1997, 315-28).

¹⁵ Véase, para una introducción a la franquicia, Arruñada (1990, 175-81) y, para un análisis más profundo de cómo funciona una de estas estructuras contractuales, Arruñada, Garicano y Vázquez (2001).

¹⁶ Mantenía esta posición, por ejemplo, el Informe Abril respecto a la sanidad (Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud, 1991).

c) *Precios de transferencia*. El elemento más fundamental del sistema de evaluación de los usuarios y proveedores es el precio de las transacciones internas. Estas transacciones son de dos tipos, que suelen tratarse por separado en la literatura de control de gestión. Por un lado, las transacciones efectuadas entre unidades productivas y consumidores situados en un nivel jerárquico similar se efectúan a “precios de transferencia”, denominación bajo la que también se conoce el problema típico que plantean. Por otro lado, las unidades productoras pueden consumir algunos recursos en común y suelen beneficiarse de los numerosos servicios que les prestan a todas ellas los departamentos centrales de la organización, encargados, cuando menos, de coordinar y controlar sus actividades. Se plantea por este motivo el problema de “imputación o asignación de costes” que, en el fondo, consiste también en establecer precios de transferencia¹⁷.

d) *La intensidad de los incentivos*. Lógicamente, los incentivos de los participantes varían también con su función retributiva, entendiéndose como tal la relación entre, por un lado, sus decisiones y rendimiento y, por otro, la compensación que reciben. Entran aquí en juego elementos explícitos y formales, como son los precios y sistemas de incentivos en sentido estricto (precios y copagos, consumo de cupones y similares, en cuanto a los usuarios; remuneración por actividad, primas de productividad, participación en beneficios o en ahorros de costes, ascensos y demás incentivos, en cuanto a los proveedores), pero también implícitos e informales (como el tiempo en colas y listas de espera, la compatibilidad laboral, y los ya comentados beneficios que obtiene el responsable de un centro de gasto cuando logra aumentar su presupuesto y consigue de este modo un mejor entorno laboral, contratar más personal o mejorar sus expectativas profesionales). Operan, además, las dificultades del sector público para comprometerse de forma creíble a una determinada política, lo que reduce el conjunto de compensaciones viables. Dos ejemplos de ello son la desconfianza que puede suscitar la retribución diferida y la escasa credibilidad de las amenazas de quiebra de los centros que fracasan en la competencia interna.

3. La necesidad de restringir la libertad y moderar los incentivos

Para que los usuarios puedan ejercer su libertad de elección y ésta genere consecuencias positivas es preciso que estén bien informados y que no existan efectos externos ni monopolios importantes. Para lograrlo, la naturaleza del servicio ha de tenerse en cuenta al delegar derechos de decisión y establecer la intensidad de los incentivos. De no hacerlo así, los participantes dispondrían de discreción y estarían motivados para tomar decisiones erróneas o explotarse mutuamente. Según los casos, la mala información les llevaría a consumir en cantidad subóptima (como se critica con frecuencia de los esquemas de copago

¹⁷ Esta naturaleza de precio o, si se prefiere, de *impuesto* suele quedar oscurecida por la multiplicidad de servicios, por el hecho de que no se mida la cantidad de la mayoría de éstos y por la práctica común, consistente en formular las imputaciones en términos de tasas ligadas al uso de algún otro recurso (por ejemplo, se imputan gastos generales en función del gasto de personal, o bien los alquileres como un cierto estándar por metro cuadrado utilizado). Sin embargo, su naturaleza de precio queda claramente de relieve cuando se tiene en cuenta que, como todo precio, ejerce un importante efecto motivador: el de encarecer el uso de los recursos empleados para imputarlos.

en sanidad¹⁸); a fomentar consumos superfluos (intervenciones quirúrgicas innecesarias); a elegir proveedores complacientes y hasta corruptos en detrimento de terceros (como ocurriría si los usuarios pudieran elegir a los centros que ejercen tareas de control sobre ellos, como es el caso de los juzgados, registros e, incluso de forma más obvia, la inspección fiscal); o bien a establecer precios y condiciones monopolísticas.

En situaciones como éstas, la solución consiste en o bien reasignar derechos de decisión o bien moderar incentivos, como ilustran las medidas adoptadas en los ejemplos anteriores. Vemos así que, en el mercado interno del *National Health Service* británico se asignaron muchos derechos de decisión al médico de cabecera y no al paciente (para adquirir servicios hospitalarios, por ejemplo). También en el ámbito sanitario, se reduce la intensidad de los incentivos mediante copagos bajos o nulos, que no desanimen consumos socialmente rentables (como el de asistencia primaria o ciertas medicinas y, en mayor medida, vacunas). En otras ocasiones, la solución pasa por no delegar derechos de decisión y emplear reglas fijas. Es el caso de los turnos reglados y las demarcaciones y reserva de mercados locales que asignan el trabajo entre jueces o registros, respectivamente. Cuando el problema es el monopolio, se suele restringir la libertad de los proveedores para decidir, de modo que se les imponen los precios y se les obliga a prestar los servicios, sin posibilidad de rechazar o elegir clientes, característica que suele estar presente en todo tipo de organización pública y se hace más necesaria al hacer más intensos los incentivos de los proveedores.

3.1. *Asimetrías informativas*

Los mercados internos del sector público suelen presentar asimetrías informativas importantes. Muchos de sus servicios son de carácter profesional, con lo que esto conlleva de conocimiento especializado; como tales, presentan atributos de “bienes de confianza”, cuya calidad no es observable ni siquiera tras su consumo o bien sólo es observable parcialmente o en el largo plazo; en contraste, los usuarios son generalmente consumidores finales, que unen a su falta de conocimiento especializado el que no les compense gastar muchos recursos en información; por último, la asimetría es especialmente grave en las fases de transición, durante las cuales los clientes han de aprender a elegir y los proveedores han de aprender a informarles sobre la calidad de los servicios.

La tarea de la reforma a este respecto es doble. Por un lado, es necesario aprovechar eficientemente las posibilidades informativas, fomentando la información de los participantes y eliminando asimetrías, con el objetivo de alcanzar un cierto óptimo que nunca estará exento de carencias y desigualdades (a). Por otro lado, ha de restringirse el diseño organizativo de acuerdo con esa situación informativa óptima (b).

a) *La producción de información.* Para que la libertad de elección entrañe consecuencias positivas, los decisores han de estar bien informados sobre la calidad de lo que adquieren. Esta afirmación es tan válida en la competencia intraorganizativa como en el mercado. Sin embargo, los remedios disponibles en ambos ámbitos suelen ser diferentes. En el mercado, el remedio más importante es la producción descentralizada de información, llevada a cabo tanto por los compradores (actividades de búsqueda) como por los proveedores (publicidad, inversiones en reputación) y los intermediarios especializados (expertos independientes, sobre

¹⁸ Véase, por ejemplo, Freire Campo (1999).

todo). En los mercados internos del sector público, es el propio regulador quien suele representar, en cambio, el papel protagonista en la producción de información. Esta necesidad de *planificar* la información se deriva de diversos factores, asociados a las características de los participantes. Primero, los usuarios son consumidores finales y no suele ser eficiente que éstos produzcan mucha de la información necesaria por sí mismos (piense, por ejemplo, en que hubiesen de elaborar cada uno su propia clasificación de universidades). Segundo, incluso los proveedores tienen al principio un conocimiento limitado de cuál es la situación real en cuanto a su calidad relativa (como ejemplifica de nuevo la situación universitaria, así como la sanitaria). Tercero, los posibles intermediarios independientes podrían representar, como mucho, un papel secundario consistente en depurar la información básica, pues respecto a la obtención de ésta operan en clara desventaja respecto al planificador central. En cambio, éste último disfruta de una posición privilegiada, pues ha de procesar un gran volumen de datos para controlar a los proveedores y buena parte de esos datos son utilizables para informar a los usuarios.

b) *La restricción del diseño*. Rara vez será óptimo producir suficiente información para eliminar totalmente las asimetrías informativas. Por el contrario, en muchas situaciones la solución óptima pasa por permitir una asimetría sustancial y moderar los incentivos, o bien por eliminar de raíz la causa de la asimetría, ya sea sustituyendo al decisor o suprimiendo la libre elección. Como se comentó más arriba, el uso de precios nulos proporciona un incentivo menos potente y evita que se cometan eventuales errores fruto de una valoración incorrecta de la asistencia sanitaria. En otras situaciones se emplean incentivos de baja intensidad, pero no para los usuarios sino para los proveedores. Cabe entender de este modo, por ejemplo, el uso de una compensación fija en el corto plazo para muchos funcionarios públicos, como ejemplifica el caso de los jueces. En el ámbito sanitario, una de las pocas ventajas de retribuir a los médicos con salarios fijos es que se reducen sus incentivos para prescribir intervenciones innecesarias respecto a un régimen retributivo más ligado a su productividad aparente, aunque ello se consiga a costa de sacrificar otras dimensiones de la calidad, como es, notablemente, la reducción del dolor. Por último, pueden asignarse los derechos de decisión de manera que se reduzcan las asimetrías informativas. Para ello, en lugar de que decidan directamente los usuarios, lo hacen profesionales que los representan. Es el caso de los médicos de asistencia primaria británicos para la adquisición de servicios hospitalarios o, en parte, de los abogados y notarios españoles en su relación con los registros. Esta posibilidad conecta, pues, con el establecimiento de “reservas de actividad” profesionales, cuya función es, *idealmente*, la de solventar estos problemas de asimetría informativa.

3.2. *Efectos externos*

La libertad de elección también es, cuando menos, especialmente problemática y, a menudo, inviable para aquellos servicios que generan efectos externos. El caso más importante es el de los servicios de control, por no coincidir en ellos las figuras de cliente y beneficiario. Por el contrario, el control se establece en beneficio de terceros, o bien de la comunidad en general, con el fin de aplicar normas imperativas cuyo incumplimiento por algunos participantes en el mercado situaría a los demás en desventaja y distorsionaría la

competencia¹⁹. Un ejemplo notable en este sentido es el de los registros de la propiedad. Cuando, como es el caso del registro español, están organizados como “registros de derechos”, la calificación e inscripción registral define el contenido y la titularidad de los derechos inscritos, y la negociación eficiente de estos derechos en transacciones futuras requiere que el control y la calidad del registro sean muy uniformes. Además, el legislador aprovecha la demanda de servicios registrales de utilidad privada para encargar al registro que vigile el cumplimiento de un amplio conjunto de normas imperativas de carácter público, que incluyen desde el pago de impuestos a la obtención de licencias de obra.

En los servicios de control, la solución más común consiste, como vemos, en reducir la variabilidad en la remuneración del proveedor, ya sea indirectamente, manteniendo una retribución variable, que anima la celeridad, pero limitando la libertad de elección del usuario; o bien directamente, retribuyéndole de forma fija con el nivel de actividad, lo que puede incentivar la calidad en detrimento de la cantidad. Este privilegio de la calidad sobre la cantidad tiene sentido en aquellos servicios en los que se desea una calidad elevada, como sucede con las sentencias judiciales, debido a la importancia de los precedentes y la jurisprudencia. En otros casos, los efectos externos están asociados a la prestación de servicios concretos de calidad fácilmente controlable y es factible motivar directamente su prestación. Un ejemplo de ello son las primas por acto que perciben los médicos de cabecera del Reino Unido con carácter complementario a su remuneración general: para evitar demanda inducida, esta última es función del número de asegurados al cargo de cada uno de ellos, pero, sin embargo, se les paga adicionalmente por aquellos actos, como la vacunación, que generan efectos externos positivos.

3.3. *Monopolios*

El funcionamiento de los mercados internos depende de la competencia, y ésta difícilmente puede desarrollarse si los proveedores se encuentran en situación de monopolio. Por desgracia, es bastante común que la tecnología utilizada en los centros de gasto genere monopolios naturales, por ser éste precisamente uno de los motivos que lleva a crear este tipo de centro. En tales casos, será inevitable establecer una regulación más intensa, pese al coste que ello conlleva en términos de interferencia en un proceso que convendría que se desarrollara en libertad. Adicionalmente, es necesaria una regulación activa de los monopolios artificiales, cuyo origen es muy diverso.

a) *Monopolio natural*. El monopolio es inevitable cuando los costes son decrecientes con la escala. Se genera entonces una situación en la que el centro de gasto o su sucesor es un proveedor único difícilmente sustituible, al menos internamente (por ejemplo, el Ministerio de

¹⁹ La libertad de elección sólo es viable cuando se opta por tolerar niveles diferentes de control. Ocurre así, sin grave riesgo e incluso con consecuencias positivas, en el sector de la auditoría de cuentas. Sin grave riesgo porque su producto, la opinión del auditor, es un mero insumo informativo para los inversores y demás participantes en la empresa, pero carece de efectos jurídicos sustantivos directos. La libertad es incluso beneficiosa en este contexto porque los operadores económicos, los usuarios de los estados de cuentas, demandan servicios con niveles diferentes de calidad, como pone de manifiesto el que exista una pauta típica de transición entre tipos de firmas auditoras a medida que crece la empresa cliente y, sobre todo, cuando empieza a cotizar en Bolsa. Véase Arruñada (1997a y 1999a).

Defensa, la policía o los registros públicos)²⁰. Con todo, suele ser posible —aunque con menos frecuencia deseable— introducir alguna dosis de competencia mediante la adquisición externa de servicios, incluso en los casos más complicados (piénsese, por ejemplo, en la contratación de ejércitos mercenarios, tan frecuente a lo largo de la historia)²¹.

El análisis del monopolio ha de ponerse en relación con el análisis del mercado relevante en cada caso. A menudo, existen dentro de la organización muchos posibles proveedores, pero cada uno de ellos dispone de considerable poder sobre su mercado local. Por ejemplo, muchas escuelas y hospitales disfrutaban de una posición de este tipo. Este poder de mercado no siempre constituye un impedimento absoluto, sin embargo. Por un lado, se reduce e incluso desaparece mucho en las grandes áreas urbanas, más pobladas y dotadas de un mayor número de proveedores, así como al reducirse los costes de transporte y desarrollarse tecnologías de servicio a distancia. Por otro lado, si bien no todos los usuarios pueden esquivar a un proveedor monopolista, el hecho de que lo hagan aquellos que están dispuestos a incurrir en el correspondiente coste adicional proporciona una señal de gran utilidad para quien controla el sistema.

En todo caso, sin embargo, el diseñador del sistema está condenado a introducir un regulador activo, cuya tarea es compleja, como pone de relieve su actuación en sectores desregulados que también conservan elementos de monopolio natural (las redes locales de distribución eléctrica, por ejemplo). Estas limitaciones suelen ser menos restrictivas en el largo que en el corto plazo (piénsese en como las nuevas tecnologías han ido reduciendo el monopolio natural en telecomunicaciones), lo cual aconseja introducir cierta flexibilidad evolutiva en el diseño, flexibilidad que suele casar mal, sin embargo, con la necesidad de proporcionar un conjunto de incentivos creíbles.

b) *Monopolio artificial*. En otros casos, se dispone, en cambio, de un conjunto de proveedores fácilmente sustituibles entre sí (farmacias, notarías urbanas, escuelas, universidades y hospitales públicos en grandes ciudades) así como mediante otros posibles proveedores externos y no deberían, por ello, plantearse dificultades monopolísticas. El regulador ha de estar atento a dos riesgos, no obstante. Por un lado, la posibilidad de colusión entre proveedores, que debe ser tratada con las armas propias de la defensa de la competencia. Tiene mayor interés, por otro lado, la proclividad del propio regulador a crear o sostener monopolios y oligopolios que aseguren la supervivencia de proveedores ineficientes y su dificultad para adaptar estos sistemas al cambio técnico. Un sistema de competencia intraorganizativa se instala, en principio, para detectar ineficiencias y movilizar los recursos productivos. Sin embargo, no es raro que, cuando se detectan ineficiencias, la presión de los distintos grupos de intereses privados lleve al decisor político a limitar la competencia con el fin de esconder tales ineficiencias, en lugar de castigarlas o suprimirlas. Esta posibilidad aconseja extremar la prudencia al adoptar soluciones de competencia interna: Si el sistema político ha sido reacio a tomar medidas de sanción o de compensación diferenciada, es poco probable que las permita en el futuro y tiene, por ello, menos sentido incurrir en los costes

²⁰ Adicionalmente, suele darse el caso de que la existencia de un solo proveedor no se deriva de que existan costes decrecientes, sino que es una manifestación más del problema básico que aqueja a los centros de gasto, la tendencia al crecimiento. Pone de relieve este punto la tendencia, observable en muchos ámbitos del sector público español (por ejemplo, el hospitalario), a fusionar bajo un mismo techo organizativo entidades diferenciadas, sólo para constatar la inexistencia de las prometidas sinergias y la importancia de los costes de fusión, a menudo sin que se hubiese considerado como posibilidad alternativa la de alcanzar economías de escala mediante contratación externa de algunos servicios.

²¹ Se ha llegado a argumentar que no existe ninguna actividad pública que, en un momento u otro, no haya sido producida privadamente (Wilson, 1989, p. 346).

notables que ocasionan los sistemas de competencia interna, sistemas que se utilizarían entonces tan sólo para evaluar con mayor precisión rendimientos que luego no se podrían recompensar de forma diferenciada. Sirve aquí de ejemplo el funcionamiento de la enseñanza primaria concertada: al desplazamiento de la demanda hacia centros privados concertados se tiende a responder introduciendo limitaciones a su crecimiento, de modo que se asegura así, indirectamente, la demanda de los centros públicos, que son menos eficientes (a juzgar por los actos de los usuarios y quizá con la excepción de algunas zonas urbanas céntricas y de alto nivel adquisitivo). Conviene reiterar, por último, que el regulador ha de tener en cuenta las peculiaridades que presenta la regulación de aquellos proveedores que prestan sus servicios en régimen de monopolio con el fin de limitar la libertad de elección del usuario y asegurar la calidad o evitar efectos externos negativos. El mayor problema en este sentido proviene de las dificultades que padece el regulador para distinguir entre los monopolios necesarios (sobre todo, aquellos que prestan servicios de control, como la inspección tributaria, los juzgados o los registros) y aquéllas situaciones en las que el cambio técnico ya permitiría introducir competencia sin riesgo grave para la calidad de los servicios. Puede ser éste el caso de algunos de los servicios suministrados por las farmacias, cuya labor de salvaguardia de la calidad se ha reducido o, al menos, ha cambiado notablemente, al haber pasado a vender en su mayor parte productos cuya calidad está asegurada por el laboratorio que los fabrica, por el regulador que autoriza dicha fabricación y por la prescripción médica que adapta el producto a cada paciente. Ocurre tal vez un fenómeno similar con la preparación (que no con la firma y atestiguamiento) de los documentos notariales estandarizados, redactados crecientemente según modelos ya preparados por las grandes entidades de crédito y las empresas inmobiliarias²².

Segunda parte:

La competencia en el sector público español

Para proporcionar un contraste empírico de los argumentos expuestos en las secciones precedentes, se analizan a continuación diversos casos reales situados en tres áreas diferentes del sector público español: la sanidad, la educación y el sistema judicial, entendido este último en sentido amplio, para incluir las instituciones de seguridad jurídica preventiva. Las Tablas 2 y 3 resumen doce casos sobre organizaciones proveedoras de servicios a los ciudadanos. Algunas de ellas están estructuradas como los centros de gasto discrecional descritos en la sección 1, pero en la mayoría se han adoptado con desigual fortuna soluciones correctoras, más o menos evolucionadas. Se centrará la atención y se estructurará el análisis siguiendo cuatro elementos esenciales que se derivan de la teoría, y que, en resumen, vienen a ser los siguientes: (1) los precios cobrados a los usuarios, como parte fundamental de sus incentivos; (2) el grado de libertad en la elección de proveedor por parte de los usuarios; (3) los incentivos de los proveedores; y (4) las restricciones a la competencia entre proveedores.

²² Véanse, para el caso español, sendos comentarios de este fenómeno en Paz-Ares (1995, 48-49); y López-Burniol (1994, con observaciones especialmente críticas en las pp. 116 y 129-30).

Tabla 2. Precios, libertad de elección e incentivos en diversas áreas del sector público español

<i>Servicios</i>	<i>Unidades proveedoras</i>	<i>Usuarios y clientes, tanto actuales como potenciales</i>
1. Asistencia sanitaria primaria	Médicos y centros de salud	Usuarios de la asistencia sanitaria pública
2. Asistencia sanitaria hospitalaria	Hospitales, departamentos y servicios hospitalarios	Usuarios de la asistencia sanitaria pública; potencialmente, médicos de asistencia primaria
3. Producción farmacéutica	Empresas farmacéuticas	Médicos, hospitales y usuarios de la asistencia sanitaria pública
4. Distribución farmacéutica	Farmacias	Médicos, hospitales y usuarios de la asistencia sanitaria pública
5. Asistencia sanitaria tipo MUFACE	Sanidad pública Entidades proveedoras de asistencia sanitaria	En la actualidad, funcionarios de la Administración Civil del Estado y afines; potencialmente, todos los ciudadanos
6. Educación primaria	Colegios públicos Colegios privados concertados	Familias
7. Educación universitaria	Universidades públicas; potencialmente, también las privadas	Estudiantes universitarios
8. Notarías	Notarías Aseguradoras privadas de títulos	Contratantes
9. Inspección fiscal	Servicios de Inspección	Contribuyentes
10. Registros de la Propiedad y Mercantiles	Registros de la Propiedad y Mercantiles Aseguradoras privadas de títulos	Titulares presentes y futuros de derechos registrales
11. Juzgados (antes de 1947 y 1986)	Secretarías de los juzgados	Litigantes, reales y potenciales; implícitamente, contratantes como usuarios de jurisprudencia
12. Juzgados en la actualidad	Juzgados	Litigantes, reales y potenciales; implícitamente, contratantes como usuarios de jurisprudencia

Tabla 3. La reforma competitiva del sector público: precios, libertad de elección e incentivos

	<i>Cobro a clientes o usuarios</i>			<i>Libertad para elegir proveedor</i>			<i>Incentivos del proveedor</i>	<i>Moralejas</i>
	<i>Situación</i>	<i>Consecuencias</i>	<i>Propuestas manejadas</i>	<i>Situación</i>	<i>Consecuencias</i>	<i>Propuestas manejadas</i>		
1. Sanidad primaria	Precio explícito nulo. Precio implícito en forma de tiempo de espera	Consumo trivial, con expulsión de consumos no triviales	Copago o <i>ticket</i> moderador	Libertad formal para elegir médico	Cambios de médico infrecuentes y distorsionados (para obtener bajas laborales o prescripciones)	Facilitar libertad de elección. Ligar remuneración a libre elección. Equipos autónomos en Cataluña	Posibilidad de primas por rendimiento (por acto o paciente, por ahorro en prescripciones, etc.).	La libre elección requiere que los proveedores se beneficien de las decisiones favorables
2. Sanidad hospitalaria	Precio explícito nulo. Precio implícito: listas de espera Racionamiento	Estancias excesivas Favoritismos y racionamiento en listas de espera	Pago de servicios no sanitarios Copago de servicios sanitarios Facturas—sombra	No libertad para elegir		Posibilidad de acudir a sanidad privada tras una cierta duración de la espera	Desaparecen antigüedad y ascensos Fracaso de primas subjetivas y ensayo de las objetivas Fundaciones y concesiones	Necesario desarrollar a la vez evaluación y compensación del rendimiento
3. Producción farmacéutica	Copago con exención de pensionistas	Prescripción y consumo excesivos Traslado de demanda a pensionistas	Generalización del copago a todos los asegurados	Prescripción médica Autorización previa de medicinas Listas de medicamentos excluidos	Competencia entre laboratorios para condicionar la prescripción médica (disipación de cuasi-rentas)	Retrasos en autorizar novedades, exclusiones, presentación colectiva, acuerdos de precios, genéricos	Beneficios de los laboratorios	Riesgos inherentes a las fórmulas híbridas, con incentivos fuertes y débiles en fases sucesivas
4. Distribución farmacéutica	Copago con exención de pensionistas	Prescripción y consumo excesivos. Traslado de demanda a pensionistas	Generalización del copago a todos los asegurados	Libre elección de farmacia Barreras a la entrada en la provisión de servicios	Competencia en calidad (horarios) y por cuasi-rentas (traspasos)	Libertad de entrada	Beneficios de las oficinas de farmacia, dependientes de márgenes uniformes negociados	Escasa adaptación al cambio técnico en la salvaguardia de la calidad
5. Sanidad tipo MUFACE	Precio explícito nulo	Consumo trivial sin colas, listas de espera o expulsión de consumos no triviales	Copago de servicios no sanitarios Facturas—sombra	Libre elección de proveedor cada año. Libre elección de médico en listas cerradas	Posibilidad de selección adversa	Suprimir libre elección por funcionarios o extenderla a todos los asegurados	Beneficio de las mutuas y demás proveedores	La libre elección puede generar efectos perversos que exigen introducir restricciones
6. Educación no universitaria	Precio explícito nulo	Racionamiento local en función de residencia familiar, asistencia de hermanos a la escuela, etc.		Limitada, tanto entre centros públicos como concertados	Tras migración de demanda hacia centros concertados, se restringen su funcionamiento y crecimiento		Beneficio de los centros concertados	Libre elección sin reconversión puede dañar a los más eficientes, con contagio de pautas del sector público
7. Educación universitaria	Precio explícito bajo Precio implícito en forma de excesivas calificaciones de selectividad y sacrificio vocacional	Consumo excesivo (masificación) Racionamiento vía selectividad Estudiantes sin vocación en carreras de alta selectividad	Elevación de tasas académicas Eliminación de criterios de mérito en la concesión de becas	Libre elección de centro en todas las regiones y de universidad en las grandes áreas urbanas	Establecimiento de <i>numerus clausus</i> Uso de la nota de corte de selectividad como indicio de la calidad de centros y carreras	Distrito único para reducir los costes de la movilidad, mejorando así las posibilidades reales de elección	Nulos o perversos cuando se asignan los recursos por el número de alumnos, al no ponderarse la calidad de los servicios	La libertad de elección requiere proveedores alternativos y cuya calidad sea conocida por los decisores
8. Notarías	Precio explícito pagado por una de las partes, según arancel fijado por el regulador	Revisión infrecuente y azarosa de los aranceles de precios, lo que genera distorsiones	Liberalización de precios, manteniendo aranceles “de máximos”	Libre elección de notario con entrada restringida en la provisión de servicios	Competencia en calidad, con diferencias notables de productividad e ingresos	Reforma arancelaria intensificaría competencia en precios	Remuneración residual del notario y sus empleados	Importancia de regular bien los precios, en consonancia con el cambio técnico
9. Inspección fiscal	Precio explícito nulo	Consumo no excesivo por tener el servicio utilidad individual negativa		Ausencia de libertad de elección por ambas partes	Libertad de elección inviable por motivar corrupción		Primas por rendimiento a corto (actas) sin controlar efectos a largo plazo (recaudación)	La libre elección perjudica la calidad en los servicios que controlan a sus usuarios
10. Registros de la Propiedad y Mercantiles	Precio explícito pagado por una de las partes presentes según arancel fijado por el regulador	Revisión infrecuente y azarosa de los aranceles de precios, lo que genera distorsiones	Liberalización de precios	Provisión restringida de servicios registrales, pero libre de seguros de títulos	Protección de terceros y control de legalidad	Libre elección de registrador para calificar escrituras imposible por desconocer identidad de afectados	Remuneración residual del registrador y sus empleados Responsabilidad personal	La residualidad incentiva la productividad laboral, con minimización del empleo y sueldos más altos
11. Juzgados (antes de 1947)	Precio explícito parcial (tasas) fijado por el regulador con retribución del Secretario Judicial por arancel hasta 1947	Productividad más elevada, observada durante el período transitorio en el que convive con el nuevo sistema (11)	Retribución por arancel suprimida en 1947 Tasas suprimidas en 1986				Remuneración variable complementaria del secretario (hasta 1947, y residualmente con posterioridad)	Posibilidad del control mutuo entre unidades administrativas con incentivos opuestos
12. Juzgados en la actualidad	Precio explícito nulo Precio implícito en forma de tiempo de espera y abstención de litigar	Litigación frívola Racionamiento por asuntos (se retrasan los civiles) Desarrollo de justicia privada (arbitraje, unilateral)	Aumentos recurrentes de las dotaciones de recursos materiales y humanos	Libertad de elección favorecería corrupción, sólo alcanzable conociendo turnos de asignación de casos entre jueces	Perversas: corrupción Benigna: los jueces más productivos reciben más trabajo	Fomento del arbitraje privado	Propuestas para introducir primas por el rendimiento cuantitativo de los jueces, de viabilidad discutible	Exceso de demanda justifica crecimiento Función de control se compadece mal con libertad de elección

Notas: Como proveedores “internos” se hace referencia a los que son parte del sector público, incluyendo los franquiciados, como farmacias o notarías. Se hace constar como libres aquellas decisiones en que existe alguna posibilidad legal de elección, aunque ésta se encuentre restringida. ^a Se consideran sólo las decisiones de proveedores externos en condiciones de competencia con los internos. ^b Libertad para contratar fuera del marco de la fe pública registral mediante, por ejemplo, seguro privado de títulos.

4. Sanidad

La mayor parte de los servicios sanitarios son financiados por el Estado y producidos por agencias administrativas organizadas como estructuras jerárquicas de centros de gasto (con excepción del régimen de franquicia empleado en las farmacias y de la compra externa de medicamentos que son suministrados de forma gratuita o a cambio de un copago a los usuarios). Existen también diversas variantes y numerosas iniciativas experimentales y propuestas de cambio, las cuales son muy reveladoras de los problemas que padece la situación de partida y de las posibilidades y dificultades de toda reforma que pretenda mejorar los incentivos de los participantes e introducir fórmulas de control horizontal.

4.1. *Precios cobrados a los usuarios*

La pauta general en la sanidad pública española consiste en no cobrar precios explícitos por los servicios, lo que genera precios implícitos que toman formas diversas: sobre todo, tiempos de espera, en asistencia primaria, lentitud en el registro de nuevas medicinas para, de ese modo, contener el gasto farmacéutico, y listas de espera y pautas regladas que racionan la asistencia hospitalaria. Esta estructura de precios da lugar a un considerable consumo trivial, con expulsión de consumos no triviales hacia la sanidad privada y a estancias excesivamente largas y cierta dosis de favoritismo en los servicios especializados.

El funcionamiento del único precio explícito relevante, el copago de las medicinas, se encuentra viciado por la exención que disfrutaban los pensionistas y el consiguiente traslado ficticio de buena parte de la demanda desde el resto de asegurados hacia los pensionistas. La generalización del copago a todos los asegurados, vigente hasta los años ochenta, ha sido estudiada a menudo pero rechazada por impopular y por temor a sus posibles efectos negativos, al desanimar consumos necesarios y aumentar la demanda de servicios ulteriores que seguirían siendo gratuitos para el usuario. Han corrido igual suerte las propuestas acerca de la conveniencia de introducir fórmulas de copago en los servicios complementarios no sanitarios así como “*tickets* moderadores” del consumo sanitario trivial, formuladas ya en el Informe Abril²³. Se han ensayado también las “facturas-sombra”, en las que se presenta al usuario una estimación del coste de la asistencia recibida. Sus consecuencias de cada a la información de que disponen los usuarios y, por tanto, a la capacidad de éstos para controlar a los proveedores, son ambiguas: tales facturas les informan del coste pero no del precio que (vía impuestos) han pagado por los servicios.

4.2. *Libre elección de proveedor*

Los usuarios disponen de escasa libertad para elegir proveedor; además la escasa libertad disponible genera considerables distorsiones, por faltar un desarrollo correspondiente de los mecanismos de responsabilidad. En asistencia primaria, existe libertad formal para elegir

²³ Comisión de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud (1991).

médico, pero los cambios de médico son infrecuentes y la conexión entre los cambios de médico y la retribución de éstos es muy pequeña. En asistencia hospitalaria, el usuario no tiene libertad para elegir, con la excepción del sistema sanitario del País Vasco. También se ha planteado, aunque sin acabar de hacerla operativa, de momento, la posibilidad de elegir hospitalización privada tras una cierta duración de la espera. En asistencia farmacéutica existe mayor libertad. Por un lado, los médicos pueden prescribir con considerable laxitud, eligiendo productos y marcas, lo que anima a los laboratorios fabricantes a derrochar gran cantidad de recursos para influir en dichas prescripciones. La respuesta de los reguladores se ha orientado a restringir la libertad de los médicos, para lo cual retrasan la autorización de nuevas medicinas, excluyen de cobertura aquellas consideradas inútiles o intentan limitar el gasto total de cada médico. En algunos centros también se obstaculizan las actividades promocionales de los laboratorios. Por otro lado, los usuarios pueden elegir farmacia libremente, si bien la apertura de nuevas farmacias y la competencia en precio se encuentran muy restringidas. Por último, se produce la circunstancia curiosa de que la mayoría de los funcionarios del Estado (los asegurados por la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, MUFACE) pueden optar una vez al año por recibir la prestación asistencial o bien de la red pública o de una de las diversas entidades privadas concertadas a tal efecto. Además, si optan por una entidad privada, pueden también elegir médicos y hospitales dentro de las listas cerradas de cada una de ellas.

4.3. *Incentivos de los proveedores*

En las últimas dos décadas se ha desarrollado toda una superestructura gerencial en la sanidad pública que ha reforzado el control vertical de la actividad pero con escaso uso de fórmulas de control horizontal por parte de los usuarios. Se han ensayado así numerosos esquemas para ligar más estrechamente la compensación y el rendimiento, tanto individual (pago por paciente, por acto, por ahorro en prescripciones, etc.) como de grupo (mediante, por ejemplo, el “acuerdo cooperativo” que pretendía organizar la prestación de servicios mediante un híbrido entre la cooperativa de profesionales y la franquicia²⁴). Casi de forma simultánea, sin embargo, se eliminaban las pocas fórmulas preexistentes de pago por rendimiento, como era la retribución de los médicos de primaria en función del número de cartillas de asegurados que atendían. No procede analizar aquí estos procesos con detalle. Basta con recoger el diagnóstico de que estas inversiones en control vertical padecen un sesgo crónico: Se han desarrollado instrumentos que evalúan el rendimiento (hoy por hoy, ésta sigue siendo la función primordial de la superestructura gerencial), pero apenas se utiliza la información así obtenida para tomar decisiones de compensación o reasignación de los recursos²⁵.

A la vez que estas políticas se centraban en medidas dirigidas a reforzar el control vertical de la actividad, gran parte de los esfuerzos de las unidades de planificación y estrategia, así como la discusión pública sobre la sanidad pública giró durante los años noventa sobre la conveniencia de desarrollar diversas fórmulas que se sitúan en la órbita de la competencia intraorganizativa. La reflexión se inicia tras el ejemplo que proporciona la creación en 1991 del mercado interno en el seno del National Health Service británico, basado éste en separar

²⁴ Véase Ministerio de Sanidad y Consumo (1992).

²⁵ El lector interesado en explorar esta cuestión puede consultar Arruñada (1997b y 1999b).

unidades administrativas compradoras y proveedoras²⁶. Quizá como consecuencia de que el NHS no contrata servicios sanitarios con centros privados, el análisis del asunto en España ha marginado la práctica, tradicional en nuestra sanidad pública, de adquirir un volumen notable de servicios a hospitales concertados, tanto privados como públicos y organizados mediante fórmulas contractuales de todo tipo. Las políticas adoptadas con un horizonte de competencia a largo plazo no han ido dirigidas, por ello, a intensificar la competencia en aquellas áreas en que ya existe, como consecuencia de los conciertos y de la separación entre compradores y proveedores, sino a la configuración de nuevos tipos de proveedores.

En teoría, los ensayos de mayor enjundia y actualidad son, por un lado, el desarrollo de las “nuevas formas de gestión”, en especial las “fundaciones públicas sanitarias”, ya empleadas para organizar algunos centros y unidades productivas, sobre todo de nueva creación, así como la contratación de algún hospital en régimen de concesión. Es pronto para valorar estas experiencias, ya que los datos disponibles son fragmentarios y contradictorios, y apenas se acaba de clarificar su estatuto jurídico²⁷. Además, en los centros creados *ex novo* con esta estructura es difícil aislar el “efecto inauguración”, por lo que su experiencia informa poco acerca de las posibilidades que brindan estas fórmulas en el largo plazo, sobre todo cuando se apliquen a centros antiguos. Cabe, con todo, apuntar algunas observaciones, si bien de carácter muy preliminar.

Por un lado, para estimar la importancia de estas estructuras en el contexto de todo el sistema sanitario, ha de tenerse en cuenta que, como mucho, vendrían a extender un régimen similar al ya mencionado de los “conciertos”, aplicados por el Insalud y sus equivalentes autonómicos durante décadas para contratar la provisión de servicios asistenciales con centros privados y públicos. La diferencia es que, bajo las nuevas modalidades y con excepción de la concesión, la entidad asistencial con la que el Insalud “contrata” es promovida y gestionada de forma total (los dos tipos de fundaciones y las sociedades estatales) o parcial (los consorcios) por el propio Insalud, en lugar de por una entidad independiente. Por este motivo, cabe incluso pensar que, hoy por hoy, estas nuevas formas de gestión conllevan una *menor* separación entre comprador y proveedor que la propia de los conciertos, con lo que su capacidad para generar competencia es aun menor y, por ello, sus efectos habrán de ser reducidos. Esta falta de separación dificulta incluso la evaluación de estas nuevas experiencias: Si quien evalúa es el promotor, tenderá a ser benévolo, para así presentar la experiencia como un éxito. Apunta también a una relevancia más bien limitada el hecho de que se introduzcan estas nuevas formas de manera parcial, con el fin de organizar centros de nueva creación y aquellos que voluntariamente y por consenso opten por cambiar su forma organizativa.

En la misma línea, conviene señalar que, contrariamente a su apariencia, estas normas pueden tener como efecto centralizar las decisiones, tanto dentro de los centros como a escala del Insalud. Por una parte, la nueva norma fortalece la autoridad de la dirección de los centros respecto a la jerarquía profesional y los departamentos clínicos o productivos que dependen de ella. No sólo las competencias de los órganos colegiados de representación profesional siguen siendo meramente consultivas y su composición parece pensada para garantizar su fidelidad a la dirección. Más importante aun es que la dirección de los centros cuente ahora

²⁶ Sobre las posibilidades de los mercados internos, véase Arruñada (1991a y 1995).

²⁷ Véase el Real Decreto 29/2000.

con cobertura legal para superponer una nueva estructura de mandos intermedios removibles (directores de áreas clínicas) con presencia nata en los órganos de representación²⁸.

En cuanto a la relación entre los centros y la dirección del Insalud, conviene no exagerar la importancia de cambios jurídicos, como el que se dote de personalidad jurídica diferenciada del Insalud a los centros organizados bajo estas nuevas formas de gestión. En cuanto a las posibilidades de descentralización, se trata de una característica más formal que real. Las divisiones de muchas grandes empresas disfrutaban de una autonomía sustancial sin tener personalidad jurídica. Por el contrario, de la lectura de la propia norma se desprende que las decisiones de los órganos de gobierno y dirección de las nuevas formas de gestión han de sujetarse a un cúmulo tal de planes y directrices centrales que no resulta fácil comprender para qué puedan necesitar los centros personalidad jurídica diferenciada. Esta reflexión lleva a pensar que la personalización de los centros periféricos ha de entenderse quizá en función de las necesidades de la propia dirección central del Insalud. La consecuencia real podría ser así, más bien, la de aumentar la discrecionalidad, no tanto del decisor periférico como del decisor central: aunque parece dar autonomía a los centros, la norma vendría de hecho a aumentar la discrecionalidad de los decisores centrales del Insalud, que dispondrían ahora de instrumentos menos reglamentados para ejecutar sus políticas. En los términos de este trabajo, se trataría por ello de un aumento del control vertical y no del control horizontal que podrían ejercer los usuarios o los “compradores” internos. Esto en el mejor de los casos, pues cabría temer que aumentase el control vertical en uno de los eslabones (el situado entre el Insalud y sus “sucursales” operativas), en detrimento de otros eslabones de esa cadena de control (en especial, el que se sitúa entre Hacienda, como agente que es de los contribuyentes, y el Insalud, si bien el casi simultáneo refuerzo del control presupuestario en la Ley de acompañamiento de los presupuestos para el año 2000 parece descartar esta posibilidad, al menos en el futuro próximo).

Conviene mencionar por último, aunque sea brevemente, otros dos sistemas de control horizontal ya en uso en nuestra sanidad pública, que, si bien representan papeles relativamente marginales, ilustran sobre los riesgos y posibilidades que presenta este tipo de solución. Es el caso de la competencia entre farmacias y entre proveedores de servicios no sanitarios.

La asistencia farmacéutica está organizada con una fórmula próxima a la franquicia. Como tal, proporciona incentivos muy fuertes, basados en los beneficios de cada oficina de farmacia, lo que las motiva a reducir costes y atender bien a sus clientes. No obstante, esta dependencia de los clientes se ve atenuada por una regulación que limita la entrada y ha impedido, al menos hasta ahora, competir en precio, pues se negocian y aplican márgenes uniformes a escala nacional en todo el sector. Las restricciones a la entrada son de dos tipos: se exige una determinada cualificación y se permite sólo la apertura de un cierto número de farmacias. La competencia queda así restringida a los horarios de apertura y, sobre todo, a las actividades dirigidas a conseguir licencias de apertura²⁹. Por un lado, la apertura de nuevas farmacias da origen a batallas regulatorias y judiciales muy costosas, en las que probablemente se derrocha una gran cantidad de recursos. Por otro lado, las licencias de las farmacias ya abiertas se negocian libremente en el mercado, pagándose un precio que, en promedio, casi duplica las ventas anuales de los establecimientos.

Esta regulación ha sido muy discutida en los últimos años, pero quizá sin atender suficientemente a los cambios que se han producido en la naturaleza de los servicios que

²⁸ Véanse, sobre competencias y representación, los artículos 28 y 29, y sobre áreas clínicas la primera disposición adicional del Real Decreto 29/2000.

²⁹ Véase una descripción de ambos fenómenos en TDC (1995, Capítulo V).

prestan las farmacias y a los costes que entrañaría una liberalización de la entrada sin garantizar que compitan en precio. Se ha argumentado así que se debe mantener la exigencia de titulación y permitir la libertad de apertura (por ejemplo, TDC, 1995). Ambas recomendaciones suscitan dudas notables, sin embargo.

Por un lado, exigir licenciatura en farmacia para dispensar medicinas es menos necesario cuando la calidad de las medicinas está ya asegurada mediante la reputación de los laboratorios, el control regulatorio de las nuevas medicinas y la prescripción médica³⁰. Adicionalmente, no acaban de plasmarse las bases de una nueva asistencia farmacéutica, que incluiría aspectos como el seguimiento de los pacientes y el control del uso individualizado del medicamento. Surgen, además, dudas respecto a la posible duplicación de funciones con la medicina. Lo que se sigue necesitando es garantizar la dispensación, pero no tanto en su vertiente sanitaria como en su vertiente de control o *gatekeeping* (tanto sanitario como económico)³¹. Sin embargo, esta dimensión de la calidad tal vez la asegura menos el disponer de una titulación universitaria ya poco selectiva que el ser titular de una valiosa licencia de apertura con su correspondiente derecho de traspaso. Sobre todo, si existe el riesgo de perder dicha licencia en caso de mala práctica (nótese que el rango de conductas sujetas a este riesgo es una variable de gestión en manos de las autoridades sanitarias).

Por otro lado, liberalizar la apertura de nuevas farmacias sin liberalizar efectivamente los precios (lo cual parece hoy por hoy difícil de realizar y, más aun, de mantener en un contexto competitivo) podría acarrear graves consecuencias negativas: con la actual estructura de precios, la proliferación de nuevas farmacias provocaría aumentos de costes reales (como reconoce el propio TDC [1995, p. 265]), con la consiguiente presión a las autoridades para elevar sus márgenes. En un caso límite, la entrada de nuevas farmacias podría provocar tan sólo la disipación inútil de la renta de monopolio, renta que ahora constituye en gran parte (la asociada a los traspasos, que no la gastada en abrir nuevas oficinas) una mera transferencia de riqueza. No procede entrar aquí a discutir la racionalidad de esa renta de monopolio, ya sea como justificación para generar unos ciertos incentivos o para asegurar una rentabilidad mínima a todas las farmacias. Sea cual sea su origen y cuantía, basta por ahora con señalar el riesgo bastante probable de que una medida simplista, consistente en liberalizar la apertura sin alterar el sistema de precios, incrementara la cuantía de dicha renta y, sobre todo, los costes reales que genera³².

Otro sistema de control horizontal que, en este caso, se ha extendido en los últimos años —tanto en sanidad como en el resto del sector público—, es la práctica de la concesión o *outsourcing*, consistente en contratar en el mercado la producción de servicios (generalmente complementarios de la actividad asistencial, con la excepción del hospital de Alcira, que ha sido construido y operado en régimen de concesión). Esta práctica modifica de raíz los incentivos respecto a los de un proveedor integrado verticalmente y organizado como centro de gasto, pues el proveedor externo es retribuido con el beneficio. Sin embargo, la

³⁰ Una vez más se observa que las restricciones profesionales han perdido sentido desde el punto de vista de la asimetría informativa, pero tal vez no desde el de la prestación de servicios públicos o producción de efectos externos. Se trata este asunto con carácter más general en Arruñada (2000).

³¹ Sobre la figura del *gatekeeper*, véase Kraakman (1986).

³² Cuando esto se escribe se acaban de dar los primeros pasos para un cambio estructural en la política de márgenes comerciales fijos mantenida en las últimas décadas. Por el Real Decreto-Ley 5/2000 se introduce un tope superior al margen de los medicamentos de mayor precio, se permiten descuentos de hasta el 10 por ciento en el precio de venta de los medicamentos publicitarios y se establecen deducciones progresivas de entre el 7 y el 13 por ciento de la facturación a la Seguridad Social que exceda de 4,6 millones de pesetas por farmacia y mes.

contratación externa no cambia por sí misma los incentivos de los usuarios internos si no se les imputa el coste de tales servicios, por lo que, sobre todo si el proveedor externo es más eficiente y reduce los precios implícitos (por ejemplo, los tiempos de espera), puede incluso aumentar el consumo de baja utilidad. Adicionalmente, la contratación externa padece, a su vez, sus propios problemas; entre ellos, el riesgo de captura de los decisores por parte de los proveedores, las restricciones derivadas de la regulación laboral de las transferencias de empresas y el monopolio bilateral que surge al finalizar el contrato cuando existen activos importantes³³.

4.4. *Restricciones a la competencia*

Pese a ser escasa, la libre elección en el ámbito sanitario no está exenta de dificultades. Por un lado, algunos de los cambios de médico que se producen en asistencia primaria ya están, al parecer, motivados por razones espurias, como son el obtener bajas laborales o prescripciones farmacéuticas con más facilidad. De modo similar, una mayor competencia entre farmacias podría alterar sus incentivos, de modo que relajaran su control del acceso a productos que plantean graves asimetrías informativas y problemas de autocontrol, como narcóticos y estimulantes. Ilustra esta consecuencia la dificultad de conjugar libre elección y servicios de control. Por otro lado, la libertad de elección que disfrutaban los funcionarios asegurados por MUFACE proporciona un ejemplo interesante de posible selección adversa y eventual aumento de gasto, aunque los estudios empíricos han sido incapaces de detectar estos fenómenos (Pellisé, 1997). Esta posibilidad ha llevado a algunos a proponer que se suprima la libre elección de la que gozan los funcionarios asegurados de este modo. Desde otras posiciones se considera esta fórmula, en cambio, como precursora de lo que podría ser un sistema generalizado de libre elección, extensible a todos los asegurados, beneficiándose de que las redes proveedoras están remuneradas con un residuo, por lo que es de esperar que estén interesadas en reducir los costes. Sin entrar a valorar el caso particular, interesa subrayar, desde nuestro punto de vista, que la libre elección *puede* generar efectos perversos por lo incompleto del mercado, lo cual no le descalifica pero exige introducir restricciones. Por último, es aleccionador observar cómo el régimen de libertad en la prescripción de medicinas entra en conflicto con la ausencia de responsabilidad: gracias a la casi gratuidad de las medicinas, no existe un control horizontal por parte de los usuarios y los reguladores se ven en la necesidad de reforzar los controles verticales con el fin de contener el gasto. El éxito de este intento de control vertical es incierto y quizá su efecto final consista en aumentar el gasto promocional de los laboratorios, con consecuencias perniciosas no sólo para el gasto sino, incluso, para la deontología médica.

³³ Es relevante en este terreno la literatura sobre “*franchise bidding*” que arranca con la vieja discusión entre Demsetz (1968) y Posner (1972), y Williamson (1976), y que ha adquirido un gran desarrollo en épocas más recientes (Laffont y Tirole, 1993).

5. Educación

Las diversas soluciones organizativas empleadas en España para organizar los niveles de enseñanza básica y universitaria encierran lecciones valiosas sobre los efectos, posibilidades y restricciones de la competencia intraorganizativa en el entorno institucional y político de nuestro sector público³⁴.

5.1. *Precios cobrados a los usuarios*

Los precios explícitos de la educación pública son cero excepto el copago (tasas académicas) empleado en las enseñanzas universitarias, lo que da pie a diversas fórmulas de racionamiento. En la educación no universitaria, el racionamiento se efectúa a escala local en función de la proximidad de la residencia familiar, el tener matriculados hermanos mayores en el mismo centro y otros criterios similares. Se genera por ello cierto coste implícito, en términos de congestión urbana e inflación inmobiliaria, motivadas por el deseo de residir en las áreas donde se ubican los mejores colegios.

En la educación universitaria, en la que el precio explícito es bajo, pues las tasas cubren sólo parte del coste y una elevada proporción de los usuarios disfruta exenciones y rebajas, el racionamiento se efectúa mediante los demás costes de oportunidad, menores para los estudiantes urbanos, y las calificaciones de las pruebas de selectividad. Una consecuencia de esta última forma de restricción a la entrada es que los estudiantes incurren en un coste implícito añadido, en forma de excesivas calificaciones de selectividad y sacrificio vocacional. Se produce así cierta concentración de estudiantes sin vocación en carreras de selectividad alta, como han sido durante muchos años las de medicina y enfermería. Las distorsiones distributivas de esta política de precios se han agravado adicionalmente por el cambio que se ha registrado en las últimas décadas en los criterios para la concesión de becas, consistente en dar menos importancia al mérito, en beneficio de indicadores notoriamente imperfectos de necesidad económica.

Además del racionamiento, los precios nulos o bajos originan un consumo quizá excesivamente generalizado, que se manifiesta en la masificación de los centros universitarios, aunque cabe la posibilidad de que existan efectos externos compensadores de signo positivo. Una ineficiencia que parece menos dudosa es la propia dimensión del sistema universitario, seguramente excesiva tras haberse creado en las últimas décadas del siglo XX numerosas carreras, centros y universidades con escala y demanda insuficientes. Esta creación hunde sus raíces en el carácter de centro de gasto discrecional, con precios casi nulos, de todo el sistema y sus diversos componentes. Dado lo reducido del precio explícito, es lógico que los usuarios tiendan a reclamar extensiones del sistema universitario con el fin de reducir sus precios implícitos, sobre todo los asociados a la residencia, y que los proveedores se aprovechen de esa circunstancia para asegurarse mayores presupuestos y ascensos más rápidos, sesgo que padecen incluso aquellas propuestas reformadoras endógenas, como el informe Bricall (2000), que enfatizan la necesidad de un mayor gasto público sin asegurar primero la eficacia de los cambios institucionales que proponen.

³⁴ Se han analizado más a fondo los problemas de la educación básica y universitaria españolas en Arruñada (1994 y 1991b, respectivamente).

5.2. Libre elección de proveedor

En el terreno educativo existe, relativamente, un grado notable de libertad de elección. En educación básica, se puede elegir incluso entre centros públicos y centros privados concertados. Esta libertad proporciona una situación de sumo interés para evaluar las consecuencias previsibles de soluciones similares, como las que se proponen a menudo para la sanidad. En principio, la fórmula concertada debería mejorar la eficiencia, gracias a la mayor motivación de los centros concertados y a que una eventual pérdida de demanda que experimentasen los centros públicos debería suscitar su reconversión. Por desgracia, algunos indicios apuntan a que, en lugar de emulación, tal vez se esté produciendo más bien un contagio, por el cual los vicios característicos de muchos centros públicos se extienden por diversas vías a los centros privados. Un dato revelador en este sentido es que, tras producirse una migración de la demanda de los centros públicos a los concertados, se ha restringido el crecimiento de los concertados. El caso apunta al riesgo de que la mera libertad de elección, sin cerrar o, al menos, reestructurar a los proveedores ineficientes, puede dañar a todos los demás, produciéndose el contagio de un sector —en este caso, el privado, a juzgar por las decisiones de los usuarios— con las pautas ineficientes que caracterizaban el funcionamiento del otro sector —en este caso, el público—.

Por su parte, la situación universitaria se caracteriza por la libre elección de centro (en todas las regiones) y la libre elección de universidad en las grandes áreas urbanas en las que existen diversas universidades. El establecimiento de *numerus clausus* ha generado un racionamiento especial, implícito, que usa como criterio la calidad de los estudiantes. Como consecuencia y ante la falta de mejores señales informativas, se ha dado en emplear de hecho la “nota de corte” de las pruebas de selectividad como criterio informativo de la calidad de centros y carreras³⁵. (De forma simultánea, la existencia de un *numerus clausus* bajo ha constituido por sí misma una dimensión de calidad, por asegurar una probabilidad relativamente elevada de encontrar empleo). El valor de las calificaciones de las pruebas de selectividad parece haber motivado también la manipulación de uno de sus componentes, tendiendo a elevarse las calificaciones en la educación secundaria (Bricall, 2000, p. 126). En la actualidad, se intenta facilitar el funcionamiento de un distrito único y reducir los costes de la movilidad, mejorando así las posibilidades reales de elección.

5.3. Incentivos de los proveedores

Los incentivos de los proveedores privados se han visto notablemente afectados como consecuencia de la concertación. Es probable que la introducción de restricciones al

³⁵ En los últimos años se han iniciado procesos de evaluación de la calidad en el ámbito universitario, quizá de una forma un tanto endogámica y más atenta a los procesos que a los resultados. Asimismo, en fechas recientes, y en este caso como parte de proyectos de investigación y no de iniciativas reguladoras, se han empezado a elaborar clasificaciones de las universidades según su producción científica (véanse, por ejemplo, en el ámbito de la economía, las notas publicadas en el número 20 de la *Revista de Economía Aplicada*. Estas clasificaciones son lo suficientemente polémicas para que la citada revista tomase la iniciativa de efectuar una encuesta sobre el particular así como de aclarar explícitamente que no es responsable de las conclusiones de los citados estudios (p. 111).

crecimiento y a la organización de los centros concertados esté impidiendo alcanzar los eventuales beneficios de la competencia.

Por un lado, la limitación del crecimiento dificulta que aquellos centros que son más eficientes a juicio de los usuarios sean compensados por su buen hacer. Al mismo tiempo, impide que los centros menos eficientes se vean penalizados e, incluso, que su ineficiencia se haga visible. La limitación del crecimiento estimula, además, un mayor racionamiento en la entrada a los centros concertados de mayor demanda, aumentando sus incentivos para rechazar a los estudiantes más problemáticos y marginales, lo cual está exigiendo regulaciones adicionales. (Ciertamente, si, como parece probable, algunos colegios están más interesados en la calidad de la educación que en su tamaño, mantendrían fórmulas de racionamiento aunque no se restringiera su crecimiento, para así asegurar una alta calidad de sus alumnos y graduados. Ello no es óbice, sin embargo, para que, en ausencia de restricciones a la apertura y concertación, hubiera incentivos para crear nuevos colegios de calidad inferior hasta el punto en que los concertados acapararan todo el mercado o dejaran de tener ventaja comparativa).

Por otro lado, en cuanto a la organización, las consecuencias pueden ser también negativas, si se tiene en cuenta que no existe certeza sobre cuáles son las pautas organizativas óptimas del proceso educativo y, mucho menos, sobre si conviene o no que la elección de tales pautas se realice de forma centralizada, por diversas instancias políticas —como viene a suceder en nuestro país—, o de forma descentralizada, por clientes y proveedores, familias y colegios. El régimen de concertación podría facilitar que se emplease la libertad como herramienta para resolver este dilema cognoscitivo, ensayando diversas fórmulas de organización. Sin embargo, se ha optado por utilizar la concertación como instrumento para extender el ámbito de aplicación de unas pautas determinadas centralmente y de cuya optimidad no existe garantía alguna.

El funcionamiento de las universidades desde la Ley de Reforma Universitaria de 1983 también ilustra uno de los riesgos más graves de la competencia intraorganizativa: el de la libertad sin responsabilidad. Al ser más fácil o políticamente más rentable descentralizar y delegar derechos de decisión que poner en pie los correspondientes sistemas de control, estas iniciativas pueden caer en un diseño desequilibrado, en el que los centros proveedores disfrutan de autonomía pero carecen de incentivos para emplear esa autonomía de forma socialmente productiva. El caso de las universidades es de sobra conocido: la autonomía ha servido para satisfacer todo tipo de intereses privados locales —grupos de profesores, representantes de estudiantes, autoridades académicas— a un coste muy elevado. Son notorias, además, las dificultades que existen para dar marcha atrás y o bien recuperar algún grado de control político de carácter vertical, reduciendo la autonomía de las universidades, o bien introducir mecanismos de control horizontal por los usuarios, introduciendo mayor competencia entre universidades y entre centros. El informe Bricall identifica este problema, pero propone como solución incorporar más representantes al órgano máximo de gobierno (2000, pp. 439-40), aparentemente sin entender que quien no financia suele carecer de incentivos adecuados para controlar el gasto y la asignación de recursos, como bien ha demostrado el fracaso de los “consejos sociales” creados por la Ley de reforma universitaria de 1983, sobre los cuales dicho informe sólo propone vaguedades (pp. 440-41).

5.4. *Restricciones a la competencia*

El funcionamiento de la educación básica y universitaria sirve como ejemplo de que el ejercicio de la libertad de elección por los usuarios puede generar efectos sustanciales incluso en un régimen de precios explícitos nulos e indica cómo su buen funcionamiento requiere proveedores alternativos cuya calidad sea conocida por los decisores.

Por otro lado, las restricciones impuestas a la competencia entre centros públicos y concertados ponen también de relieve la importancia de la tarea del regulador en los sistemas de competencia intraorganizativa. En ausencia de restricciones, peligrarían algunos de los fines perseguidos, pero una elección inadecuada de restricciones puede, incluso, invertir las consecuencias del sistema que, en lugar de favorecer la excelencia, acaba estimulando la mediocridad.

6. **Justicia**

Bajo este epígrafe englobamos las diversas soluciones organizativas que se han empleado en el área de los servicios jurídicos y judiciales, incluyendo entre ellos los de inspección fiscal con el fin de disponer de mayor variedad tipológica.

6.1. *Precios cobrados a los usuarios*

Tradicionalmente, la fórmula dominante en el sector judicial era la de cobrar una tasa o precio explícito al usuario, precio con el que se financiaba una parte sustancial de los gastos. La supresión de las tasas judiciales en 1986 supuso una ruptura con esta pauta. La consecuencia no se hizo esperar, al agravar la ya considerable congestión judicial. Se tiende a producir también un racionamiento por tipo de asuntos, pues se retrasan en mayor medida los civiles que los penales (Pastor, 1993); así como un creciente desarrollo de fórmulas de justicia privada (arbitraje y, sobre todo, contratación unilateral). Aunque en el fenómeno intervienen otras causas, la supresión de tasas parece haber animado especialmente la litigación frívola, mucha de ella de valor social negativo: Una vez más se observa que, cuando la escasez se asigna mediante colas, resultan beneficiados aquellos usuarios que disfrutaban esperando. Quizá no sea casualidad que se observe desde entonces una demanda permanentemente insatisfecha de servicios judiciales, pese a haberse producido un aumento muy notable de las dotaciones de recursos. Existen razones para sospechar que, en alguna medida, el precio implícito que está “vaciando” el mercado es el propio tiempo de espera derivado del atasco, de modo que los aumentos de capacidad están condenados a generar aumentos de demanda que al menos atenúan, si es que no anulan, su efecto reductor de la congestión.

En contraste, tanto notarías como registros perciben precios explícitos pagados por una de las partes según arancel fijado por el regulador. Por motivos que serán tratados en detalle más abajo (en esencia, por ser inviable la libertad de elección de quienes proveen servicios de control, como los registros) conviene que, al menos en el caso de los registros, estos precios sean fijados administrativamente, tarea que exige una regulación activa y competente. Sin

embargo, la revisión de estos aranceles ha sido infrecuente y está sujeta a avatares de todo tipo³⁶. Esta aleatoriedad en la política de precios genera distorsiones graves, por tratarse de un sistema de franquicia, en el que es esencial la confianza en que no sean expropiadas las inversiones de los funcionarios “franquiciados”³⁷. Se echa de menos un marco más estable y equilibrado, similar al de la electricidad o las telecomunicaciones, por ser semejantes los problemas que se plantean.

6.2. *Libre elección de proveedor*

En este sector, sólo existe libre elección de proveedor cuando se prestan servicios de índole esencialmente privada, con escaso contenido de control, como son los notariales, por contraposición a los registrales, judiciales y fiscales. Por un lado, la figura del notario español está pensada como la de un abogado imparcial³⁸. Esta imparcialidad protege a cada parte contra la otra sin necesidad de que cada una de ellas contrate un abogado diferente. Como todo abogado en el ejercicio de sus funciones, el notario ha de respetar la legalidad, vigilando que los contratos que redacta o en los que interviene se ajusten a la ley. No obstante, como sólo protege a las partes del contrato, tiene sentido que éstas elijan notario libremente. Es comprensible también que los notarios tiendan a ser flexibles respecto a la voluntad de las partes, interpretando las restricciones legales de la forma más conveniente para ellas.

En el caso de los registros, en cambio, la libertad de elección impediría su función básica, consistente en controlar la legalidad de las transacciones privadas, tanto con fines privados como públicos. El efecto de la libre elección sería, por un lado, desproteger a terceros desconocidos en ese momento (los compradores futuros, por ejemplo) y, por otro, facilitar que las transacciones privadas incumpliesen las numerosas normas imperativas cuya aplicación se ha encargado al registro. En Alemania, España y demás países con “registros de derechos” o de tipo germánico, la figura del registrador de la propiedad viene a ser la de un juez cautelar especializado en asuntos inmobiliarios (o societarios en el caso del Registro Mercantil, aunque con las diferencias propias de las que existen entre sus funciones respectivas). Como tal juez especializado, el registrador no sólo protege los intereses de las partes que intervienen directamente en el contrato sino también los de terceros actuales y futuros que no son ni pueden ser parte en dicho contrato, además de vigilar el cumplimiento de un conjunto creciente de normas imperativas. Tras examinar los contratos y demás documentos con el fin de determinar su validez a efectos registrales, el registrador inscribe en el registro los nuevos derechos de propiedad. Este acto de inscripción crea, al menos a efectos de terceros, un derecho nuevo y extingue o modifica el rango de los derechos preexistentes. En general, los

³⁶ Proporciona un ejemplo la reducción del 25 por 100 de los precios de notarios y registradores por préstamos y créditos hipotecarios y compraventa de viviendas, y registro mercantil, adoptada en abril de 1999 por el Gobierno como parte de las medidas para luchar contra la inflación (artículo 2 del Real Decreto-Ley 6/1999). Racionalizar los precios del sistema de fe pública era y sigue siendo necesario, para ajustar los precios de las transacciones estándar y limitar los crecientes con la cuantía de las operaciones. Pero también habrían de elevarse otros precios cuyo bajo importe incentiva consumos triviales, como son certificaciones, notas simples, actas y testamentos, así como poner precio a los servicios que, de forma un tanto frívola, demandan de los registros algunos organismos públicos.

³⁷ El problema es similar al de la expropiación de las inversiones realizadas por las empresas proveedoras de servicios públicos, tratado por Levy y Spiller (1994, 1996).

³⁸ Véase Arruñada (1996).

titulares de estos derechos antiguos no son parte, ni están presentes ni conocen lo que está sucediendo. Tras producirse la inscripción registral, la seguridad de los derechos de propiedad es completa y las transacciones son muy económicas porque se sabe perfectamente quién es titular de qué derechos y éstos han sido estandarizados en gran parte de sus atributos. En contrapartida, los derechos extinguidos han desaparecido y el único recurso de sus titulares es demostrar en juicio la validez de su derecho y obtener en su caso una indemnización económica. El buen funcionamiento de un sistema de efectos tan drásticos requiere extremar las condiciones de imparcialidad del decisor, especialmente en los sistemas con mayor especialización productiva, como es el español, en los que el registrador ha de decidir sin antes notificar y oír a los posibles afectados. La posibilidad de privación de derechos exige que las decisiones registrales estén totalmente a prueba de error y, con más motivo, del más mínimo asomo de dependencia, ya no de una de las partes sino también de todas ellas, pues el titular de derechos potencialmente extinguidos no suele ser parte. En este contexto, es lógico que las partes no puedan elegir registrador libremente, para así evitar la posibilidad de fraudes contra terceros que no son parte en el contrato. De haber libertad, sería lógico que el tercero pudiera intervenir en la elección, pero esta solución, que es costosa cuando los afectados son conocidos (en un sistema de notificaciones), es imposible cuando el tercero es desconocido, cuando sólo deviene conocido en el futuro, con posterioridad a la transacción o acto que se registra, o cuando se trata de la colectividad, como ocurre con el ejercicio de funciones registrales dirigidas no tanto a proteger derechos individuales como a controlar que los contratos respetan la legalidad.

De manera similar al caso registral, una hipotética libertad de elección en los juzgados favorecería la corrupción y la selección interesada de jueces. De todos modos, algunos usuarios avisados alcanzan ocasionalmente efectos similares conociendo y adaptando la presentación de sus demandas a los turnos de asignación de casos entre jueces. Se produce también por la misma vía una consecuencia negativa en forma de selección adversa: algunos de los jueces más productivos suelen recibir más trabajo, ya que los usuarios mejor enterados tienden a presentar sus casos de modo que los resuelva un juez que actúe con rapidez. En la misma línea, la inspección de tributos suele privar a sus funcionarios de discreción a la hora de elegir qué contribuyentes deben inspeccionar, de modo que han de someter sus actuaciones a planes preestablecidos, con objeto de dificultar tanto posibles sesgos como eventuales colusiones con los inspeccionados.

6.3. *Incentivos de los proveedores*

En este terreno de los servicios jurídicos y judiciales, se han utilizado tres sistemas de incentivos diferentes, con consecuencias muy dispares e ilustrativas: la carrera profesional con sueldo fijo, las primas de productividad ligadas a indicadores cuantitativos de rendimiento y la retribución residual dentro de un régimen franquiciado.

a) En los juzgados, predomina en la actualidad la ausencia de incentivos, como consecuencia no del carácter fijo de las remuneraciones (característica típica de la función judicial en otros países [Posner, 1995]), sino de que la carrera profesional se ha gestionado de forma deficiente y de que los incentivos a largo plazo (probablemente, los únicos viables) han

sufrido un deterioro considerable³⁹. Las propuestas para introducir primas ligadas al rendimiento cuantitativo de los jueces presentan una viabilidad discutible, por su inadecuación con la función y sus previsibles consecuencias negativas sobre la calidad. Proporciona, en cambio, una referencia de gran interés el sistema empleado en la retribución de los secretarios judiciales, que estuvo plenamente vigente hasta 1947 y siguió funcionando de forma residual con posterioridad. Consistía en una remuneración variable, complementaria pero sustancial, que estimulaba la productividad de la oficina e, indirectamente, la del juez, todo ello sin perjudicar la calidad de las sentencias, al no incentivarse a corto plazo al juez sino tan sólo al responsable del papeleo. La evolución reciente parece ir más bien en la dirección opuesta, al crear “servicios comunes” a varios juzgados, los cuales vienen a desligar la secretaria judicial del juzgado al que corresponde⁴⁰. Probablemente, sería preciso identificar con cuidado en qué áreas existen y si son o no alcanzables economías de escala que puedan compensar la ventajas que ofrece el diseño convencional en términos tanto de coordinación como de incentivos.

b) En la inspección tributaria, los incentivos han sido tradicionalmente intensos, ligando las primas de productividad al volumen de fraude descubierto. Aunque la información disponible sobre su importancia es escasa, varios problemas que se presentan de forma recurrente en la inspección pueden estar motivados por deficiencias en la política de retribuciones. Por un lado, no se mide correctamente el rendimiento real sino que, con frecuencia, se premia el rendimiento aparente (por ejemplo, la detección del fraude y su reconocimiento por el contribuyente, más que la recaudación efectiva como consecuencia de esa detección y reconocimiento). Por otro lado, con el énfasis en los incentivos a corto plazo parece que (como en el resto de la Administración) se han desatendido los incentivos a largo plazo (carrera profesional y, en definitiva, “cuasi-rentas”; esto es, remuneración superior a la de oportunidad). Por último, se ha reducido de forma notable el nivel retributivo respecto al de décadas atrás. Estas conjeturas pueden explicar la elevada rotación de funcionarios competentes y la incipiente epidemia de corrupción que parecen haber contraído algunas dependencias de la Agencia Tributaria.

c) Notarías y registros funcionan, por último, con un régimen próximo a la franquicia, régimen que proporciona una motivación muy intensa pero que exige una gran eficacia en el control de la calidad. La intensidad del incentivo proviene de que los funcionarios (junto con los empleados más cualificados, al igual que sucede en las firmas profesionales) perciben el beneficio o residuo que resulta tras pagar al resto del personal (cuyos incentivos también son más intensos, al no ser empleados públicos, sino de la propia oficina), los demás insumos materiales y, sobre todo, amortizar la inversión necesaria para la entrada. El control de la calidad se basa en el carácter diferido de la retribución (negativa durante la preparación y los primeros años de ejercicio) y en la responsabilidad personal del profesional por sus decisiones, aspecto este último que adquiere la máxima importancia en el caso de los registros debido a la gran trascendencia jurídica de sus decisiones, sobre todo en los Registros de la Propiedad.

³⁹ Se comenta este fenómeno en Arruñada (1999c, 25-26). El deterioro de la carrera profesional es también considerable en otros ámbitos de la función pública, como el sanitario (Arruñada, 1997b y 1999b).

⁴⁰ Véase, para una descripción crítica, el *Libro Blanco sobre el papel del Estado en la economía española* (1996, pp. 295-97).

6.4. Restricciones a la competencia

Las aberraciones que han generado las primas de productividad en la Agencia Tributaria (se motiva un alto volumen de “actas de conformidad” que pueden no generar recaudación) o en sanidad (cuando algunos hospitales empezaron a pagar primas a algunos médicos por operar por las tardes, empezaron a disminuir las intervenciones matutinas, remuneradas con el sueldo fijo) ilustran la necesidad de complementar el uso de incentivos intensos con un adecuado control de la calidad. Frecuentemente, esto se consigue de modo eficaz no mediante nuevas superestructuras jerárquicas de carácter vertical (como se ha intentado sin éxito en sanidad) sino mediante la contraposición y el control mutuo de otros funcionarios con incentivos diferentes. El antiguo sistema de los juzgados y la interacción de notarías y registros ilustran este punto. Antes de 1947, los secretarios de juzgado controlaban la productividad del juez, ya que si éste no despachaba con rapidez, aquéllos no cobraban tanta retribución variable. Viceversa, los jueces (que, a menudo estaban peor retribuidos que los secretarios, lo que generaba cierta animadversión, no del todo negativa) controlaban la calidad del trabajo administrativo de la oficina, que, dado el interés de su responsable en despachar con rapidez, podría tender, en ausencia de control, a deteriorarse. Una fórmula similar se empleaba en la regulación e inspección de notarías y registros por parte del antiguo y selectivo cuerpo de letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Estos funcionarios eran remunerados con un *sueldo fijo* que, al ser inferior al de sus inspeccionados, les estimulaba a tratar con dureza las conductas laxas en que estos últimos pudieran incurrir. Adicionalmente, la cualificación y el cumplimiento de los letrados estaban asegurados por la opción de ocupar una notaría o registro tras haber sido letrados un cierto número de años, opción que solían ejercitar en la fase final de su carrera y que recuerda a las *pantoufles* del alto funcionariado francés.

La combinación de incentivos de notarías y registros es también de este tipo, generando un control del trabajo notarial por el registro, dado que ambos profesionales operan con incentivos opuestos, y un control mutuo mediante la frecuente litigación y recurso ante instancias judiciales y administrativas. Este equilibrio de fuerzas se logra gracias a que, por un lado, la actividad notarial se presta en régimen de libertad de elección (y mayor competencia), lo cual favorece que los servicios notariales se adapten a la demanda de los usuarios. Por otro lado, esta adaptación a intereses privados, legítimos pero parciales, está controlada por el Registro, encargado éste de controlar la legalidad y velar por los intereses de terceros que no son parte en los contratos ni con frecuencia son conocidos en el momento en que dichos contratos se celebran. El diseño de los incentivos de ambas oficinas es coherente con esta separación de funciones. Por un lado, es lógico que en la actividad más privada, la notarial, las partes tengan libertad para elegir notario y que ello lleve al notario a ser más complaciente. Sin embargo, por otro lado, el legislador no concede a las partes representadas en el contrato libertad para elegir Registro a su antojo para, de este modo, proteger los intereses de los terceros que no están representados en el contrato y de la colectividad en general. Además, notaría y registro se controlan mutuamente: el registro frena la eventual tendencia de la notaría a ser en exceso complaciente y la notaría limita la proclividad del registro a ser en exceso riguroso. Un subproducto muy valioso de este mutuo control y los litigios consiguientes a los que da lugar es el desarrollo de la jurisprudencia en materias de derecho inmobiliario y societario. Este conflicto, constante, proporciona una idea muy gráfica y tangible de que notaría y registro son actividades complementarias, no sustitutivas: no existe duplicidad en el control, como podría pensar un observador superficial del sector. Un aspecto no desdeñable de este control es, por último, el que se produce entre los respectivos colegios de cara a la regulación de la actividad. El regulador (tradicionalmente, el Ministerio de

Justicia; crecientemente, sobre todo para asuntos de precios y servicios, el de Economía) puede utilizar la tensión entre ambos cuerpos para informarse de cuál es la situación real y cuáles son las medidas más pertinentes.

Reflexión final

Este trabajo ha explorado en su primera parte las dificultades que surgen cuando se pretende reformar la prestación de servicios públicos de carácter profesional mediante la introducción de competencia entre las diversas unidades que los prestan. A continuación, ha examinado en la segunda parte cuál es la situación de diversos sectores de las Administraciones Públicas españolas desde este punto de vista. Las principales conclusiones del análisis teórico se refieren, en el lado positivo, a que la competencia intraorganizativa genera un control automático, de tipo horizontal, entre usuarios y proveedores. Proporciona así una solución potencialmente idónea para resolver los problemas típicos de los “centros de gasto discrecional” y, por ende, de la parte de la Administración Pública que ha seguido tradicionalmente este patrón organizativo, problemas que suelen concretarse en una dimensión excesiva y un escaso control de las unidades proveedores.

La presencia de variantes diversas de monopolio y asimetría informativa conduce, sin embargo, a que la competencia interna requiera no sólo dosis sustanciales de diseño organizativo en su creación sino también una gestión intensa en su funcionamiento ulterior. Es más, a menudo habría de reforzarse el control vertical de la actividad para gestionar correctamente la competencia interna y evitar los efectos perniciosos a que conducirían, en otro caso, los citados monopolios y asimetrías informativas. Esta necesidad de regulación hace que estos sistemas requieran una costosa administración central y sean proclives a padecer actividades de influencia o búsqueda de rentas que se manifiestan tanto como captura del regulador por parte de los regulados como por problemas de horizonte temporal que generan conductas oportunistas en sentido opuesto.

La dificultad del sector público para controlar estos fenómenos de búsqueda de rentas lleva, por ello, a que, alternativamente, hayan de emplearse diseños organizativos menos ambiciosos en cuanto a reproducir condiciones de mercado. En tales diseños parciales, se utilizan plenamente algunos elementos del mercado pero o bien se limita la libertad de elección de los usuarios o se asignan los derechos de decisión a expertos o bien se emplean incentivos de baja intensidad. Estas fórmulas intermedias no requieren una regulación o gestión tan constante, intervencionista y discrecional, sino que les es suficiente con las fórmulas de “gestión automática” típicas de la Administración Pública tradicional, basada, sobre todo en la reglamentación de decisiones recurrentes y la colegiación y supervisión jerárquica de las escasas decisiones no regladas.

El análisis de los doce sectores estudiados en la segunda parte del trabajo ilustra la presencia de los distintos factores destacados en el análisis teórico. Todos los casos analizados muestran con mayor o menor claridad la necesidad de un equilibrio entre la libertad y la responsabilidad de los participantes. En varios de los sectores analizados se han detectado asimetrías informativas o monopolios de diverso origen que harían necesaria una regulación intensa de un eventual mercado interno que incluyera incentivos de máxima intensidad. Asimismo, aparecen situaciones en que existe riesgo de captura regulatoria (podría ser éste el

caso de los sectores farmacéutico y de enseñanza pública, tanto básica como universitaria), así como de oportunismo o mala gestión regulatoria. Pueden interpretarse como manifestaciones de esta mala gestión las reducciones generalizadas de precios administrados, en casos en que más bien procedería efectuar reestructuraciones selectivas, y la degradación que padecen desde hace décadas la mayoría de carreras profesionales, desde la inspección tributaria a la judicatura o la medicina

Los casos analizados en la segunda parte contienen también indicios abundantes sobre la influencia que las imperfecciones del sistema político ejercen en la gestión pública y, por tanto, en las posibilidades de crear y, con posterioridad, gestionar o regular sistemas de competencia interna.

En este sentido, llama poderosamente la atención la paradoja de que el gestor público, a la vez que piensa y desarrolla elementos propios de una mayor competencia interna (por ejemplo, las nuevas formas de gestión sanitaria y sistemas de incentivos para médicos y jueces), muestra menor interés y discutible eficacia en gestionar y ampliar aquellos sistemas de competencia interna para los que ya funcionan elementos reales importantes (como son, no sólo los conciertos sanitarios y educativos y las redes de administración franquiciada de farmacias, notarías y registros, sino también la propia carrera profesional de los funcionarios). Parece como si la restricción política dejase tan escaso margen para gestionar la Administración que se prefiere diseñar una nueva, quizá con la esperanza de generalizarla en el futuro. Sin embargo, ese nuevo modelo va a contar con similares recursos y a operar en el mismo entorno político, por lo cual el mejor indicio acerca de sus posibilidades lo proporcionan, precisamente, las fórmulas más o menos similares que ya existen en la actualidad, las cuales también constituyen un buen laboratorio de ensayos organizativos.

Ciertamente, siempre cabe discutir la similitud entre modelos reales y propuestos, pero no es menos cierto que al comparar un sistema imperfecto, pero real, con una propuesta ideal apenas concretada, el sistema real parte con notable desventaja. Además, los propios fallos de ese modelo real pueden obedecer no a un defecto en su diseño sino a restricciones ajenas o superiores al propio diseño, las cuales podrían estar siendo olvidadas en la propuesta de reforma. Por ello, el análisis comparativo proporciona dos métodos útiles para evaluar y desarrollar reformas en este campo.

a) Por un lado, la capacidad exhibida al gestionar los sistemas existentes puede emplearse como indicio empírico para enjuiciar si conviene o no incurrir en los costes notables que comporta un sistema concreto de competencia interna. Por ejemplo, la evolución de los conciertos educativos o las farmacias indica que la posibilidad de introducir competencia no garantiza que ésta se vaya a permitir. Es más fácil crear un sistema donde los usuarios *puedan* elegir y los proveedores *puedan* competir que tolerar las consecuencias de que esa competencia se produzca realmente (sobre todo, la aceptación del juicio de los usuarios y el consiguiente cierre o reconversión de los proveedores ineficientes). Existe siempre, por ello, un riesgo considerable de que, tras construir el costoso andamiaje de un mercado artificial, que permite evaluar los rendimientos, estos rendimientos no se recompensen de forma suficientemente diferenciada ni se movilicen los recursos productivos en consonancia con dicha evaluación. Atestigua la gravedad de este riesgo el desequilibrio en el desarrollo de las funciones directivas en el ámbito sanitario, que se ha volcado en la evaluación de rendimientos y ha tenido, por el contrario, escasas consecuencias reales en términos de retribución y movilidad de recursos según esos indicadores de rendimiento.

b) Por otro lado, antes de acometer un proyecto de competencia interna, parece sensato tener en cuenta las experiencias similares para evitar errores de diseño. Cuando, por ejemplo, se pretende aumentar la autonomía de los hospitales convendría examinar los fallos de, por

ejemplo, el actual régimen de autonomía universitaria. En la misma línea y sobre todo tratándose del mismo sector, cabría incluso condicionar la introducción de un nuevo marco organizativo a que con anterioridad se hayan logrado utilizar correctamente aquellos instrumentos que le sean similares. Un candidato en este sentido sería los conciertos de centros sanitarios.

En resumen, la competencia interna en el ámbito de la Administración Pública encuentra un freno fundamental en los costes de búsqueda de rentas asociados tanto a la necesidad de intervención correctora como a la dificultad política para asumir las consecuencias de la competencia. Por este motivo, conviene, a menudo, por un lado introducir versiones limitadas de competencia interna, que presentan la ventaja de ser regulables casi de forma automática. Por otro lado, la rentabilidad de las inversiones en sistemas dirigidos a evaluar el rendimiento de los individuos, centros y recursos (sistemas de los cuales el mercado interno es sólo su versión más compleja) depende de que el decisor político pueda y quiera emplear esa información para recompensar el rendimiento y reasignar los recursos. Las dificultades para valorar y diseñar un sistema de competencia interna aumentan aún más si se pretende que su propio funcionamiento mejore la información de los votantes y, como consecuencia, se modifiquen los incentivos del decisor político, haciéndole más propenso a tolerar la competencia y asumir sus consecuencias compensadoras y asignativas. Sin embargo, a falta de otro tipo de cambios más generales en dicha información, es posible que esta complejidad adicional en el diseño de la competencia interna constituya una condición necesaria para su éxito.

Referencias

- ARROW, K. J. (1964), "Control in Large Organizations", *Management Science*, vol. 10, abril, 397-408.
- ARRUÑADA, B. (1990), *Economía de la Empresa: Un enfoque contractual*, Ariel, Barcelona.
- ARRUÑADA, B. (1991a), "Sanidad pública: la reforma imposible", *Revista de Economía*, núm. 11, 4.º trimestre, 73-79.
- ARRUÑADA, B. (1991b), "Universidad: La reforma que nunca funcionó", *Expansión*, 28 de marzo, 16-17.
- ARRUÑADA, B. (1994), "Competencia y privatización en el mercado educativo", *Boletín del Círculo de Empresarios*, núm. 59, 2.º semestre, 265-75.
- ARRUÑADA, B. (1995), "The Search for Efficiency in the Spanish Healthcare System", en Varios Autores, *A Mixed Market in Healthcare; A New European Convergence*, European Policy Forum, Londres, noviembre, 52-64.
- ARRUÑADA, B. (1996), "The Economics of Notaries", *European Journal of Law and Economics*, vol. 3, núm. 1, octubre, 5-37.
- ARRUÑADA, B. (1997a), *La calidad de la auditoría: Incentivos privados y regulación*, Marcial Pons, Madrid.
- ARRUÑADA, B. (1997b), "Bases para profesionalizar la sanidad pública", en *La regulación de los servicios sanitarios en España*, Civitas, Madrid, 153-208.

- ARRUÑADA, B. (1997c), "Internal Markets in the Reform of the Spanish NHS: A Comment on the Planners' Latest Fantasy", en J. G. Backhaus, (ed.), *Essays in Social Security and Taxation*, Metropolis Verlag, Marburg, 429-44
- ARRUÑADA, B. (1999a), *The Economics of Auditing: Quality, Private Incentives and Regulation*, Kluwer, Dordrecht y Boston.
- ARRUÑADA, B. (1999b), "La política de personal en la sanidad pública: ¿flexibilidad sin control ni medicina?", *Revista de Administración Sanitaria*, vol. 3, núm. 12, octubre-diciembre, 95-119.
- ARRUÑADA, B. (1999c), "Limitaciones institucionales al desarrollo de la empresa", *Papeles de Economía Española*, nos. 78-79, 17-32.
- ARRUÑADA, B. (2000), "La regulación de los servicios profesionales: Una guía para las decisiones públicas en tiempos de cambio", Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Economía de Mercado, *Documento de Trabajo* 2000-6.
- ARRUÑADA, B., L. GARICANO y L. VÁZQUEZ (2001), "Contractual Allocation of Decision Rights and Incentives: The Case of Automobile Distribution", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 17, núm. 1 (en prensa).
- BRETON, A. (1974), *An Economic Theory of Representative Government*, Aldine, Chicago.
- BRICALL, J. M., coordinador (2000), *Universidad 2000*, (informe encargado por la Conferencia de rectores de las universidades españolas), Barcelona, 15 de marzo.
- COMISIÓN de Análisis y Evaluación del Sistema Nacional de Salud (1991), *Informe y recomendaciones*, Ministerio de Sanidad, Madrid, julio.
- DEMSETZ H. (1968), "Why Regulate Utilities?", *The Journal of Law Economics*, vol. 11, núm. 55, 55-65.
- DUNLEAVY, P. (1985), "Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State", *British Journal of Political Science*, vol. 15, 299-328.
- DUNLEAVY, P. (1991), *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, Brighton.
- FREIRE CAMPO, J. M. (1999), "Política basada en la evidencia y copago", en A. Berra de Unamuno, J. J. Artells Herrero y J. Ruiz Ferrán, *Control Sanitario: participación de usuarios y profesionales*, Fundación SB, Madrid, 113-19.
- JENSEN, M. C., y W. H. MECKLING (1995), "Specific and General Knowledge, and Organizational Structure", *Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 8, núm. 2, verano, 4-18.
- KAPLAN, R. S., y A. A. ATKINSON (1989), *Advanced Management Accounting* (2.^a ed.), Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- KRAAKMAN, R.H. (1986), "Gatekeepers: The Anatomy of a Third-Party Enforcement Strategy", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 2, 53-105.
- LAFFONT, J.-J., y J. TIROLE (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- LEVY, B., y P. T. SPILLER (1994), "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 10, 201-46.
- LEVY, B., y P. T. SPILLER, eds. (1996), *Regulations, Institutions, and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*; Political Economy of Institutions and Decisions Series; Cambridge University Press; Cambridge, New York and Melbourne.

- LIBRO BLANCO sobre el papel del Estado en la economía española* (1996), Director: R. Termes Carreró, Mundiprensa, Madrid.
- LÓPEZ BURNIOL, J. J. (1994), “Entre el servicio y el control: Contribución de la fe pública a la ordenación del mercado”, *Iuris. Cuadernos de Política Jurídica*, núm. 1, 113-149.
- MCGUIRE, T. (1981), “Budget Maximizing Government Agencies: An Empirical Test”, *Public Choice*, vol. 36, 313-22.
- MILGROM, P., y J. ROBERTS (1992), *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, NJ.
- MINISTERIO de Sanidad y Consumo (1992), “Contrato cooperativo”, Madrid, octubre.
- NEUMAN, J. L. (1975), “Make Overhead Cuts that Last”, *Harvard Business Review*, mayo–junio, 116-126.
- NISKANEN, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine Atherton, Chicago.
- NISKANEN, W. A. (1968), “Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy”, *American Economic Review*, vol. 58, mayo, 293-305.
- PASTOR PRIETO, S. (1993), *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Cívitas.
- PAZ-ARES, C. (1995), *El sistema notarial: Una aproximación económica*, Consejo General del Notariado, Madrid.
- PEACOCK, A. T. (1983), “Public X-Inefficiency: Informational and Institutional Constraints”, en H. Hanusch, (ed.), *Anatomy of Government Deficiencies*, Springer, Berlín, 125-37.
- PELLISÉ, L. (1997), “La financiación de servicios sanitarios en un contexto de competencia pública”, en *La regulación de los servicios sanitarios en España*, FEDEA-AES-Civitas, Madrid, 291-321.
- PETERS, B. G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas, Lawrence.
- POSNER, R. A. (1972), “The Appropriate Scope of Regulation in the Cable Television Industry”, *The Bell Journal of Economics*, vol. 3, 98-129.
- POSNER, R. A. (1995), “What Do Judges Maximize”, in *Overcoming Law*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 109-44.
- REAL DECRETO 29/2000, de 14 de enero, sobre nuevas formas de gestión del Instituto Nacional de la Salud, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 21, 25 de enero, 2000.
- REAL DECRETO–LEY 5/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Contención del Gasto Farmacéutico Público y de Racionalización del Uso de los Medicamentos, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 151, 24 de junio de 2000.
- REAL DECRETO–LEY 6/1999, de 16 de abril, de Medidas Urgentes de Liberalización e Incremento de la Competencia, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 92, 17 de abril de 1999.
- TDC (1995), *La competencia en España: Balance y nuevas propuestas*, Tribunal de Defensa de la Competencia, Madrid. (Se cita siguiendo la versión disponible en <http://www.meh.es/TDC/Informes/informa.pdf>).
- WILSON, J. Q. (1989), *Bureaucracy*, Basic Books, Nueva York.
- WILLIAMSON, O. E. (1976), “Franchise Bidding for Natural Monopoly—In General and with Respect to CATV”, *The Bell Journal of Economics*, vol. 7, primavera, 73-107.
- ZIMMERMAN, J. L. (1979), “The Costs and Benefits of Cost Allocations”, *Accounting Review*, vol. 54, julio, 504-21.

ZIMMERMAN, J. L. (1997), *Accounting for Decision Making and Control*, Irwin, Chicago.